



MERCOSUR

Una política de Estado





Argentina Presidencia



Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio Internacional y Culto
Argentina

Presidente de la Nación

Alberto Fernández

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Felipe Solá

Representante Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI

Mariano Kestelboim

MERCOSUR

Una política de Estado

Primera edición: marzo de 2021

ISBN: 978-9915-9357-0-6

Edición general

Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI

Diseño y armado

Manosanta desarrollo editorial

Corrección de estilo

Alejandro Coto

Impresión


Mastergraf SRL

Depósito legal: XXXX

La publicación puede ser consultada a través de

 : www.emsur.cancilleria.gob.ar

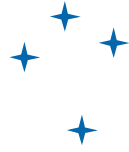
 : emsur@mrecic.gov.ar

 : Representación Argentina para MERCOSUR y ALADI

 : @ARMercosurAladi

 : @arg_en_mercosuryaladi

Se permite su reproducción parcial o total con atribución de la fuente.



MERCOSUR

Una política de Estado



ÍNDICE

9 PRÓLOGO
ALBERTO FERNÁNDEZ

17 PREFACIO
FELIPE SOLÁ

25 INTRODUCCIÓN
MARIANO KESTELBOIM

33 **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR**

39 **PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL MERCOSUR**

41 **TREINTA HITOS EN TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR**

45 MERCOSUR: UNA ALIANZA CON PASADO, PRESENTE Y FUTURO
JORGE TAIANA

**EJE TEMÁTICO I:
DIMENSIÓN ECONÓMICA, COMERCIAL Y PRODUCTIVA DEL MERCOSUR**

53 PRESENTACIÓN
JORGE NEME Y ROSSANA SURBALLE

59 CINCO FACTORES ESTRUCTURALES Y DOS OPCIONES (UNA) PARA EL FUTURO
ALBERTO J. B. IRIBARNE

69 EL MERCOSUR EN EL (DES)ORDEN GLOBAL:
LA REGIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO
CECILIA NAHÓN Y JULIA STRADA

- 87 **PABLO GRINSPUN**
EL RELACIONAMIENTO EXTERNO DEL MERCOSUR
-
- 101 **MARÍA DEL CARMEN SQUEFF**
MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO, UNA MIRADA DESDE EL MERCOSUR
-
- 113 **AUGUSTO COSTA**
HACIA UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA
AL SERVICIO DEL DESARROLLO DEL MERCOSUR
-
- 127 **FERNANDO PORTA**
A TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR:
EL SUEÑO DE LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA
-
- 145 **LILIANA BERTONI**
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO
-
- 159 **DIEGO JAVIER TETTAMANTI**
INFRAESTRUCTURA EN EL MERCOSUR
-
- 171 **FEDERICO BERNAL**
HACIA LA INTEGRACIÓN SOBERANA Y ENERGÉTICA DE SUDAMÉRICA
-
- 185 **RAMIRO BERTONI Y NICOLÁS MONCAUT**
EL COMERCIO DE BIENES INTRA-MERCOSUR.
INTEGRACIÓN, INTERDEPENDENCIA DESIGUAL Y COMPOSICIÓN
-
- 211 **ARNALDO BOCCO**
AGENDA FINANCIERA PARA EL DESARROLLO. RECUPERANDO LO MEJOR
DEL PASADO Y PROYECTANDO EL FUTURO REGIONAL E INSTITUCIONAL
-
- 225 **JOSÉ IGNACIO DE MENDIGUREN**
LA INTEGRACIÓN REGIONAL SERÁ PRODUCTIVA O NO SERÁ
-
- 235 **PABLO SINGERMAN**
TURISMO EN EL MERCOSUR, UNA HISTORIA DE INTEGRACIÓN
-

247 REPENSANDO LA AGENDA DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL MERCOSUR
VALENTINA DELICH

259 LA VIGENCIA DEL RÉGIMEN DE ORIGEN INTRA-MERCOSUR
ROSANA RICCHINI

269 REIVINDICANDO EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS
MARINA GARCÍA DEL RÍO

281 CIENCIA Y TECNOLOGÍA:
30 AÑOS DE EXPECTATIVAS, RESULTADOS Y NUEVOS DESAFÍOS
FERNANDO PEIRANO Y PATRICIA GUTTI

**EJE TEMÁTICO II:
DIMENSIÓN POLÍTICA, SOCIAL Y CIUDADANA DEL MERCOSUR**

297 PRESENTACIÓN
JUAN CARLOS VALLE RALEIGH

305 EL MERCOSUR ANTE LA CRISIS AMBIENTAL
ALCIRA ARGUMEDO

327 LA INTEGRACIÓN EDUCATIVA EN EL MERCOSUR
NICOLÁS TROTTA

339 UNIVERSIDAD Y MERCOSUR: INTEGRACIÓN Y DESAFÍOS
MARÍA CECILIA SLEIMAN

351 LA AGENDA DE SALUD EN EL MERCOSUR:
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES A 30 AÑOS DEL TRATADO DE ASUNCIÓN
CARLA MORETTI

359 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MERCOSUR.
DEMOCRATIZACIÓN Y PROYECTO DE INTEGRACIÓN
MARIANA VAZQUEZ

371 EL PARLAMENTO, LA EXPRESIÓN DE LOS PUEBLOS
OSCAR LABORDE

383 LA AGENDA SOCIAL Y SUS PRINCIPALES DESAFÍOS
VANESA WAINSTEIN

393 LAS MIGRACIONES LABORALES EN MERCOSUR
HÉCTOR RECALDE

403 EL ACUERDO SOBRE RESIDENCIA DEL MERCOSUR:
PIEDRA ANGULAR DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA REGIÓN
NORA PÉREZ VICHICH

415 LA AGENDA DE GÉNERO.
UNA EMERGENCIA TAN INEVITABLE COMO IMPRESCINDIBLE
ANA EMILIA SARRABAYROUSE Y JULIANA LAZAGABASTER

429 POLÍTICAS CULTURALES PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL
TRISTÁN BAUER

437 TREINTA AÑOS DE COOPERACIÓN
MARÍA BELÉN BOGADO

447 MEDIOS PÚBLICOS EN EL MERCOSUR
ROSARIO LUFRANO

ANEXO

459 **30 AÑOS DEL MERCOSUR EN NÚMEROS**

475 **GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIACIONES**

PRÓLOGO

ALBERTO FERNÁNDEZ

Presidente de la República Argentina.



Hace treinta años nació una nueva realidad económico-institucional en Sudamérica. En la ciudad de Asunción, el 26 de marzo de 1991 se reunieron los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y sellaron el nacimiento del Mercado Común del Sur, el MERCOSUR.

Estos cuatro países coronaban de este modo un esfuerzo de años por constituir una entidad supranacional. Desde ese entonces, el MERCOSUR mostró avances y retrocesos e hizo a dirigentes políticos, diplomáticos y especialistas mostrarse en algunas ocasiones más optimistas y, en otras, realizar balances más sombríos. Pero el MERCOSUR se mantuvo y desdijo a los agoreros que anunciaban que se transformaría en una entidad carente de relevancia. El MERCOSUR está vivo y pujante. Pudo sortear los enormes desafíos que surgieron de un mundo que vivió en el lapso de estos treinta años significativas transformaciones.

Este libro reúne un conjunto de reflexiones sobre aspectos estructurales y complejos de la historia de este emprendimiento económico y político que

con el tiempo incorporó a otros países además de los cuatro originales. Se trata del primer libro oficial que conmemora un aniversario del MERCOSUR y como presidente de los argentinos y argentinas quería acompañar con estas breves líneas este importante trabajo.



Cualquier mínima referencia a la historia de la gestación y de la marcha del MERCOSUR requiere detenerse en la relación entre Argentina y Brasil. Por años y bajo el influjo de políticas aislacionistas y miradas apegadas a un concepto de defensa nacional arcaico nuestros países hicieron más hincapié en las diferencias y la confrontación que en las posibilidades que se abrían en un horizonte de cooperación política y complementación económica. En esas épocas parecía imposible, tanto en Argentina como en Brasil, postular una genuina alianza regional para avanzar en forma conjunta.

A comienzos de la década de los ochenta en el siglo xx, con el afianzamiento de la democracia fue quedando atrás la herencia de encerramiento improductivo que practicaron los gobiernos dictatoriales. El MERCOSUR tuvo en Raúl Alfonsín y José Sarney, presidentes de Argentina y Brasil respectivamente, a los mejores intérpretes del sueño de unidad y de voluntad de cooperación entre nuestras naciones. Fueron ellos los que impulsaron y delinearon una senda común. En 1985, con la firma de los acuerdos iniciales entre Argentina y Brasil comenzó a tejerse esa voluntad asociativa. En definitiva, se impuso la vocación integradora de nuestra región.

El MERCOSUR tuvo y tiene como pilares fundamentales la búsqueda del desarrollo económico y social y la consolidación de la democracia. Los gobiernos surgidos de la voluntad popular debieron atender, prioritariamente, las necesidades de sus pueblos y para ello resultó imprescindible movilizar las capacidades



El 30 de noviembre de 1985 los presidentes José Sarney de Brasil y Raúl Alfonsín de Argentina suscribieron la Declaración de Foz de Iguazú, piedra basal del MERCOSUR.

productivas de sus sociedades apoyando a las empresas y a los trabajadores y profesionales para que pudieran proyectarse en iniciativas de integración. Se imponía la aplicación de la perspectiva de una economía de escala frente a un mundo que se pertrechaba en torno a la construcción de bloques económico-comerciales regionales.

Era necesaria otra mirada sobre los desafíos que traía aparejada la inserción de nuestros países en el concierto económico internacional. En ese contexto se

materializó la idea de conformar un Mercado Común del Sur. Se comenzó por facilitar el comercio entre los países miembros y adoptar una estrategia consensuada para relacionarse con el resto del mundo. Pero se aspiraba a mucho más que a una unión aduanera.

En América Latina siempre existieron corrientes de pensamiento que alentaron la unidad de sus naciones. Hay una solidaridad de base entre los pueblos de esta región que alienta estas políticas. En muchos casos esos proyectos no avanzaron. El antecedente más directo del MERCOSUR es el que encabezara el gobierno de Juan D. Perón en los primeros años de la década del cincuenta, en los que abogó fuertemente por la unión con Brasil. Ya por aquellos años Perón postuló el *continentalismo* como concepción superadora de las políticas de desarrollo que se restringían a la unidad del Estado nación. Entendió que la dinámica de la economía del mundo debía ser abordada desde la integración y complementación efectiva entre las naciones. Por aquella época, esos postulados no pudieron concretarse pero se constituyeron en principios retomados en la creación del MERCOSUR.

El MERCOSUR fue desde sus inicios un espacio de paz. Se archivaron las hipótesis de conflictos entre los Estados miembros y se favorecieron las políticas de integración. Se mejoraron las comunicaciones; pudieron trazarse y construirse rutas para acercar nuestras producciones a otras áreas. Pero, además de ese impulso inicial al comercio intrarregional, también se avanzó en diferentes áreas.

En estos treinta años los logros se palpan: se ampliaron los espacios de trabajo, se incrementó el intercambio tecnológico, se avanzó en los mecanismos de complementación productiva y de integración económica, social y cultural.

También entre los logros debe destacarse el Parlamento del MERCOSUR, el PARLASUR, que se constituyó en 2006 y conforma una realidad institucional



que refleja el pluralismo y las diversidades de la región. Este ámbito legislativo regional contribuye a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

Destacar algunos de los logros de estos treinta años del MERCOSUR no significa desconocer que también muchas expectativas se vieron frustradas y que es necesario mejorar las estructuras existentes. Seguramente, cada Estado

miembro realizará su propio balance más pormenorizado, ajustado a sus expectativas e intereses, y arribará a conclusiones más precisas.

Desde la perspectiva de Argentina cabe señalar que al echar un vistazo a la variedad de enfoques de política externa que en estos treinta años evidenciaron los sucesivos gobiernos, debe reconocerse al MERCOSUR como una realidad coherente de nuestra política exterior que perdura en el tiempo. Sin dudas, el MERCOSUR se ha constituido en una política de Estado y para los argentinos y argentinas esto es también motivo de reconocimiento.



La conmemoración de estos treinta años del MERCOSUR nos encuentra atravesados por un imponderable extraordinario: una pandemia que ha desestructurado las bases mismas del mundo.

Llevamos un tiempo importante conviviendo con este azote y aún algunos aspectos de su evolución y consecuencias nos resultan desconocidos. Todos los gobiernos y las sociedades enfrentamos un enemigo invisible que ha probado su enorme capacidad de daño. Esta pandemia genera muerte, enfermedad y destruye empleos y riqueza y nos ha sumido en un estado de angustia e incertidumbre. Pero el covid-19 nos ha revelado una vez más las profundas desigualdades que atraviesan a las sociedades en el mundo; el impacto es muy distinto si el virus afecta a una familia o a una región con mayores recursos o sumida en la pobreza. Por todo esto, urge que la nueva economía mundial incorpore mayores equilibrios que ataquen de raíz estas desigualdades económicas y sociales.

El futuro del MERCOSUR no podemos pensarlo fuera de este eje. El MERCOSUR debe ser un instrumento que consolide las políticas de desarrollo económico e inclusión social.

Como se dejó constancia en el Tratado de Asunción, tenemos como objetivo *el desarrollo económico con justicia social y debemos alcanzarlo mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.*

A treinta años de la creación del MERCOSUR este objetivo y estos medios siguen vigentes.

Casi trescientos millones de habitantes en cerca de quince millones de kilómetros cuadrados de territorio nos invitan a redoblar esfuerzos y profundizar la voluntad de caminar juntos. Nuestros pueblos lo merecen.

Vamos por muchos años más de MERCOSUR.

Fotografías

Foto retrato del presidente Alberto Fernández. Fuente: Presidencia de la Nación, p. 9.

Firma de la Declaración de Foz de Iguazú de 1985 entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. Fuente: Télam, p. 11.

El Faro del Fin del Mundo, Tierra del Fuego, Argentina. Autor: Mercedes Orden.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 13.

PREFACIO

FELIPE SOLÁ

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.



«Somos lo que hacemos para cambiar lo que somos».

Eduardo Galeano

Estos treinta años de historia del MERCOSUR son un momento propicio para hacer un balance de los logros alcanzados, una evaluación de la situación actual y así proyectar los desafíos que enfrentamos como bloque regional.

El Mercado Común del Sur es un logro histórico de los países que lo conformamos, que nos ha permitido avanzar desde una lógica de rivalidad hacia una de cooperación. La integración se ha encarnado en nuestros pueblos, consolidado la democracia y facilitado la vida en común.

Debemos recordar que antes de la creación del MERCOSUR la interacción entre nuestros países era inestable y débil. En estas tres décadas hemos logrado construir una estructura institucional sólida, lo que nos convierte en el bloque regional más cohesionado del mundo después de la Unión Europea, si tenemos en cuenta las dimensiones política, social, económica y ciudadana que hacen a un proceso de integración.

En su origen, nuestro proyecto tuvo un fuerte carácter comercial y económico, que se tradujo en un importante aumento del intercambio entre los socios y un mayor poder de negociación ante el resto del mundo. Para dar un ejemplo, a pesar del extraordinario incremento de la incidencia de China en el comercio mundial de las últimas tres décadas, la participación del comercio intrarregional en nuestro intercambio total con el mundo pasó de un nivel promedio de 15% en el lustro previo a la constitución del MERCOSUR hasta un máximo de 29% en 2010, estabilizándose en los últimos cinco años en 24%. Además, generamos una serie de mecanismos de cooperación entre nuestros países que nos posibilita tener información y regulaciones comunes en temas como el transporte y las comunicaciones, que son centrales para darle mayor dinamismo al bloque.

Junto con ello creamos una zona de libre comercio, para que nuestros productos circulen sin restricciones, y un arancel externo común que permite administrar el intercambio con el resto del mundo. El MERCOSUR siempre tuvo la vocación de exportar, pero también la intención de generar una integración productiva para desarrollarnos como región y ganar competitividad. Así conseguimos promover un comercio de productos con valor agregado entre nuestros socios que dinamizaron actividades de exportación no tradicionales creadoras de puestos de trabajo de calidad (biocombustibles, química y petroquímica,

plásticos, productos farmacéuticos, siderurgia, automotriz, entre otros rubros); sin integración, muy probablemente las habríamos perdido en gran medida.

A la dimensión económica y comercial fueron agregándose otras esferas que involucran lo político y lo social. Hemos logrado generar mecanismos de interacción en casi todos los planos, lo que nos ayuda para avanzar en el camino hacia una asociación cada vez más profunda y enriquecedora.

Este camino no está exento de dificultades. Debemos comprender que cada uno de nuestros países defiende sus intereses pero que ello no es contradictorio con integrarnos más. Al contrario, el MERCOSUR es nuestro activo fundamental para poder hacerlo en un planeta donde los regionalismos han cobrado una relevancia decisiva como plataforma de negociación y defensa de la soberanía de los pueblos.

La crisis provocada por la pandemia de covid-19 nos puso a prueba y sostuvimos un alto grado de cohesión dentro del bloque. Llevamos a cabo importantes acciones para intentar paliar los graves daños producidos. Entre ellas, podemos destacar la ayuda consular para ubicar, asistir y repatriar a nuestros ciudadanos y ciudadanas; la activación de mecanismos de control en frontera para agilizar los intercambios comerciales sin pagos de aranceles de importación de insumos sanitarios y el aporte de fondos extraordinarios del MERCOSUR para la compra de kits de diagnóstico y equipamiento para atemperar la propagación del virus.

El presente nos encuentra en una situación en la que tenemos que buscar mecanismos institucionales que puedan armonizar las distintas necesidades de nuestros socios. Tratar de conectarnos más y mejor, lo que significa que no vamos a abrir nuestras economías de forma inocente ni a cerrarnos anacrónicamente. Debemos ver con claridad las metas nacionales en relación con los objetivos del conjunto.



Pretendemos negociar acuerdos en condiciones justas y equitativas, para cuidar y promover el empleo, incrementar el acceso de productos y servicios del MERCOSUR en el resto del mundo y así mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos. Priorizamos siempre la armonía del bloque.

Nuestras energías están situadas en ganar autonomía a través del desarrollo de nuestra estructura productiva y la integración al MERCOSUR es fundamental para alcanzarla. Procuramos ampliar las oportunidades de negocios para incrementar nuestras ventas al exterior. Trabajamos para lograr desarrollar proyectos productivos sustentables que preserven el medio ambiente.

Debemos pensar a nuestro país en forma integral. En este sentido, los convenios negociados en el mercado común nos obligan a incorporar tecnologías y a aumentar la competitividad. Tal es el caso del acuerdo del MERCOSUR con la Unión Europea que abarca dos espacios regionales que tienen, como ningún otro a nivel global, una amplia agenda de coincidencias: en valores, en instituciones y en sociedades democráticas que promueven la plena vigencia de los derechos humanos.

Debemos abordar al bloque regional de forma sistémica, dándole relevancia a todas sus dimensiones. Profundizar el diálogo político, ocuparnos de los temas sociales, aumentar la cooperación científica y tecnológica y estrechar los lazos culturales entre nuestros pueblos.

El sentido de la integración es el de buscar acuerdos, también en la diversidad. Podemos pensar diferente en muchos temas, pero sobre ello prima la voluntad de querer integrarnos. Argentina impulsa un regionalismo solidario en materia política y económica para enfrentar las dificultades unidos.

En este tiempo transcurrido hemos logrado muchas coincidencias: el compromiso con la democracia como una condición fundamental para la vida de



nuestros pueblos; el respeto por los derechos humanos como un valor esencial e irrenunciable para la convivencia; la necesidad de alcanzar la igualdad de género, el reconocimiento de la diversidad como constitutiva de lo que somos, la inclusión social, la solidaridad y la soberanía de nuestros pueblos. Debemos trabajar cada día para que estos objetivos sean una realidad efectiva en nuestros países.

Hacer referencia a la soberanía implica necesariamente, para nuestro país pero también para el MERCOSUR, la reafirmación de los legítimos e imprescriptibles derechos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los

espacios marítimos circundantes; que siguen ocupados y explotados ilegalmente por el Reino Unido y que, además, traen tensión a una región caracterizada como una zona de paz y cooperación internacional. Hace tiempo que dejó de ser solo una causa argentina y se transformó en una herida abierta en toda la región.

El MERCOSUR es el proyecto político externo más relevante de los últimos treinta años para Argentina, que ha perdurado más allá de los diferentes gobiernos. Es una política de Estado para nuestro país. Por eso le damos una especial importancia a la conmemoración de su creación.

Este libro es un aporte que contribuye a pensar la integración regional y el MERCOSUR. Ofrece un marco histórico de lo que hemos logrado en estos años de vida en común y también aborda los desafíos que aún tenemos por delante. En este trabajo han colaborado destacados especialistas en la materia, junto con funcionarios y funcionarias del Estado. Deseo agradecer a los autores y las autoras por su dedicación en esta tarea y a nuestros pueblos por su compromiso para que este sueño de la unidad latinoamericana siga siendo posible.

Fotografías

Foto retrato del canciller Felipe Solá. Fuente: Cancillería argentina, p. 17.

Puerto de Buenos Aires. Fuente: Cancillería argentina, p. 20.

Sello postal conmemorativo del bicentenario del primer izamiento de la Bandera Argentina en las Islas Malvinas. Fuente: Cancillería argentina, p. 22.

INTRODUCCIÓN

MARIANO KESTELBOIM

Representante Permanente de Argentina para MERCOSUR y ALADI.

El MERCOSUR nació y creció en el período de transformaciones políticas y económicas más dinámicas de la historia mundial contemporánea, iniciado tras la caída del Muro de Berlín. El fortalecimiento del modelo capitalista neoliberal consolidó un esquema de relaciones de poder mucho más concentrado, con un amplio dominio del sector financiero.

El escenario emergente habilitó la introducción y adaptación en los mercados de novedosas tecnologías de la información y la comunicación, desarrolladas en el marco de la Guerra Fría. Esas herramientas facilitaron la fragmentación, el traslado y la concentración de industrias en el continente asiático, los procesos de especialización, el desarrollo de mayores economías de escala y mercados y, especialmente, el negocio financiero. El neoliberalismo impulsó así uno de los procesos de crecimiento más acelerados, pero también provocó mayores desequilibrios en las relaciones de fuerza y en la distribución del ingreso y nuevas necesidades de regulación globales. La pandemia de covid-19 precipitó sus efectos adversos y la crisis climática amenaza con agravarlos todavía más.

En el inicio de ese proceso de rápidos y profundos cambios, las organizaciones políticas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay idearon en Asunción el tratado que estableció el Mercado Común del Sur, nuestro principal proyecto de integración latinoamericana. Las negociaciones consiguieron poner punto final



MERCOSUR

LIV REUNIÓN DEL
CONSEJO DEL MERCADO COMÚN Y
CUMBRE DE JEFES DE ESTADO
DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS

Santa Fe, 16 y 17 de julio de 2019



a una era de proyectos nacionales sin coordinación preestablecida, enterraron definitivamente hipótesis de conflictos armados en la región y posicionaron a los Estados Partes en un mejor lugar para defender y promover el interés de nuestros pueblos. La unión era estratégica en un mundo donde el desarrollo de sofisticados mecanismos tecnológicos y financieros para capturar excedentes y las nuevas relaciones nos enfrentaban a desafíos más complejos que agravarían nuestra dependencia externa.

En ese mundo cambiante, el activo quizás más importante del MERCOSUR sea haber contribuido a consolidar acuerdos políticos y de seguridad centrales para garantizar la estabilidad regional y generar una zona de paz con gobiernos democráticos. Dejamos atrás interrupciones recurrentes del orden democrático con siniestras violaciones a los derechos humanos.

La incorporación de más naciones de nuestra región también ha sido una meta del MERCOSUR para robustecerse en un plano internacional que, además, mantuvo un proteccionismo contrario a nuestros intereses con estrictos límites a la importación agropecuaria. Venezuela ingresó como miembro pleno en 2012, en tanto que Bolivia se encuentra en la fase final del proceso de adhesión. Además, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam adquirieron el estatus de Estados Asociados.

El MERCOSUR, quinta mayor economía mundial según PBI y usina fundamental de producción global de alimentos, constituyó la plataforma de inserción de nuestras economías en el contexto hemisférico y planetario con más capacidad de negociación, en una etapa en la que los bloques regionales y grandes países como China e India han cobrado un nuevo rol determinante. Y aun en condiciones internacionales en las que el continente asiático desarrolló y aglutinó capacidades fabriles con una magnitud y velocidad inéditas, la unión

regional permitió, en contra de la corriente, un aumento significativo de las exportaciones argentinas hacia los demás países del bloque, en particular, de manufacturas de origen industrial, que son las que más empleo y distribución del ingreso generan.

El bloque también permitió el acercamiento de las sociedades de los distintos países, construyendo en forma paulatina la noción de ciudadanía regional. El recientemente aprobado Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR cristaliza un trabajo en el que quedan establecidos los derechos y beneficios que poseen sus ciudadanos en temas esenciales como estudiar, trabajar, viajar y residir en cualquiera de los países del bloque.

Este aniversario se presenta como una oportunidad para reflexionar sobre el estado de nuestro MERCOSUR y de su importancia. También para mirar al futuro del proceso de integración. En esa línea, el presente libro busca dar cuenta del camino recorrido, mostrar la relación de cooperación entre los países fundadores en los temas centrales de la integración, resaltar la diferencia sustancial de haber construido el bloque, y también debatir sobre los grandes desafíos pendientes y los beneficios potenciales de la profundización de la unión, sobre todo en un contexto como el actual, con la emergencia de la pandemia, de crisis del multilateralismo y mayor necesidad de conformación de sólidas asociaciones regionales de integración.

Este trabajo es un proyecto colectivo que reúne la visión de intelectuales, funcionarios y académicos sobre diversas dimensiones de la integración a través del MERCOSUR: su importancia estratégica y política, el desarrollo institucional, su membresía y la vinculación con sus Estados Asociados, los acuerdos internacionales y el rol del bloque en el contexto internacional, los resultados desde el punto de vista económico y comercial, y en diversas temáticas como infraestructura,



energía, transporte, medio ambiente, turismo, ciencia y tecnología, educación, equidad de género, integración política y fronteriza, cooperación consular, en seguridad y justicia, movilidad, cultura, desarrollo social, salud, trabajo y seguridad social, entre otras.

El MERCOSUR cumple tres décadas de vida en un contexto sanitario inesperado y sin precedentes, con un gran impacto negativo en la sociedad y la economía

mundiales. La capacidad de las instituciones nacionales y multilaterales de dar respuesta a la crisis está a prueba, y nuestra asociación no es ajena. Por eso, resultan más que oportunos los debates en torno al futuro del bloque y la forma de fortalecerlo, de modo de garantizar que continúe dando beneficios a sus ciudadanos en un contexto muy diferente al de tres décadas atrás.

La integración regional a través del MERCOSUR es, para nuestro país, una prioridad de política exterior y la plataforma de negociaciones económicas internacionales más relevante. Pero es, sobre todo, una política de Estado, consolidada a lo largo de los diversos gobiernos posteriores a la recuperación de la democracia. Esperamos que este libro conmemorativo del 30º aniversario del bloque contribuya a una mayor difusión de la importancia estratégica de la integración de América Latina y sus beneficios.

En la primera sección de este volumen exponemos las características básicas del funcionamiento de la estructura institucional del MERCOSUR, sus principios fundamentales y los treinta principales acontecimientos a lo largo de sus treinta años. A continuación, dado el carácter multidimensional que ha cobrado el bloque en términos no solo económicos, sino también políticos, sociales y ciudadanos, el documento continúa con dos grandes ejes temáticos, antecedidos por una reflexión profunda del ex canciller argentino y actual senador nacional, Jorge Taiana. El primero, prologado por el secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Jorge Neme, y la subsecretaria del MERCOSUR y Negociaciones Económicas Internacionales, Rossana Surballe, concentra los artículos que abordan cuestiones vinculadas a lo económico, comercial y productivo. Y el segundo, con prólogo del subsecretario de Asuntos de América Latina, Juan Valle, presenta los capítulos relacionados a lo político, social y ciudadano del bloque. Finalmente, aportamos un apéndice estadístico.

Corresponde aclarar que el presente trabajo no refiere a un posicionamiento del MERCOSUR en su conjunto, sino que su objetivo es el de generar una reflexión argentina, en su carácter de socio fundador, y más precisamente un análisis emanado desde los más diversos sectores nacionales —oficiales, académicos, industriales, sindicales, entre otros— involucrados en su génesis y desarrollo. En definitiva, se trata de un aporte al proceso de integración regional y de cómo el MERCOSUR se ha constituido en política de Estado y en una herramienta irrenunciable de la política exterior de nuestro país.

Fotografías

Banderas de los Estados Partes del MERCOSUR, Estados Asociados y Estado invitado (México) participantes de la Cumbre de Presidentes en la ciudad de Santa Fe, Argentina, julio de 2019. Fuente: MERCOSUR, p. 26.

Salinas Grandes, Jujuy, Argentina. Autor: Julio Linares. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 29.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

A continuación se enuncian los principales órganos de la estructura institucional del MERCOSUR y se detallan sus competencias más relevantes. Debe destacarse que, si bien la organización cuenta con un complejo entramado institucional integrado por numerosos foros, institutos, reuniones especializadas y grupos técnicos, se seleccionaron aquellos que tienen una especial relevancia en el desarrollo normativo y cotidiano del proceso de integración del bloque.

Consejo del Mercado Común (cmc)

El Consejo del Mercado Común (cmc) es el órgano más importante del MERCOSUR con competencias sobre la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común.

Está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y por los ministros de Economía, o sus equivalentes, de los Estados Partes. Se reúne todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación también de los presidentes de los Estados Partes.

Para el cumplimiento de sus funciones, el cmc cuenta con órganos o foros auxiliares dependientes como la Comisión de Representantes Permanentes del

MERCOSUR (CRPM), Reuniones de Ministros (RM), Reuniones Especializadas (RE) y Grupos de Alto Nivel sobre temáticas específicas.

Se pronuncia mediante Decisiones, que son normas adoptadas por consenso y obligatorias para los Estados Partes.

Grupo Mercado Común (gmc)

El Grupo Mercado Común (gmc) es el órgano ejecutivo del MERCOSUR. Está integrado por cinco miembros titulares y cinco miembros alternos por país, designados por los respectivos Estados Partes, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de los ministerios de Economía (o equivalentes) y de los bancos centrales.

Se reúne en forma ordinaria o extraordinaria. Las reuniones ordinarias se realizan en forma alternada en los Estados Partes, en fechas a convenir, por lo menos una vez cada tres meses. Las extraordinarias se realizan sin periodicidad definida, a solicitud de cualquier Estado Parte.

Actualmente, la estructura del gmc está integrada por las siguientes categorías de órganos: Grupos, Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad Hoc y Reuniones Especializadas.

El gmc se pronuncia mediante Resoluciones, las cuales se adoptan mediante el método de consenso y son obligatorias para los Estados Partes.

Comisión de Comercio del MERCOSUR (ccm)

Es el tercer órgano del bloque con carácter decisorio. Tiene por finalidad asistir al gmc a través de la supervisión de la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera.

Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte y es coordinada por los ministerios de Relaciones Exteriores. Se reúne al menos una vez al mes o siempre que le fuera solicitado por el GMC o por cualquiera de los Estados Partes.

La Comisión de Comercio del MERCOSUR cuenta con la asistencia de órganos o foros dependientes, denominados Comités Técnicos, para el cumplimiento de sus tareas.

Se pronuncia mediante Directivas, las cuales se adoptan sobre la regla del consenso y son obligatorias para los Estados Partes.

Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR)

Se trata de un órgano unicameral y de representación ciudadana que incorpora la perspectiva parlamentaria al proceso de integración regional.

La composición inicial del Parlamento del MERCOSUR fue de 18 legisladores por país, designados por los Congresos nacionales de cada Estado Parte. El acuerdo político alcanzado en 2009 establece las pautas normativas para que los miembros del bloque sean representados, a partir de las respectivas elecciones directas, de acuerdo con el criterio demográfico. A partir de esas elecciones directas, el organismo tiene la siguiente composición: Argentina 43; Brasil 75; Paraguay 18; Uruguay 18 y Venezuela 33.

Está establecido que para antes del año 2030 todos los miembros del PARLASUR sean electos directamente. Los parlamentarios de Paraguay ya son electos en forma directa desde 2008 y los parlamentarios de Argentina desde 2015. En consecuencia, son los únicos dos países con la representación demográfica establecida en 2009. En cambio, los representantes de Brasil, Uruguay y Venezuela aún son electos indirectamente entre sus parlamentos nacionales.

Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)

Es un órgano dependiente del CMC y está integrado por los representantes permanentes de cada Estado Parte del MERCOSUR con sede en Montevideo. Entre sus funciones se resaltan las de asistir al CMC y a la Presidencia *Pro Tempore* en todas las competencias que por estos le sean requeridas, presentar iniciativas al CMC sobre materias relativas al proceso de integración, a las negociaciones externas y al proceso de conformación del Mercado Común; y afianzar las relaciones económicas, sociales y ciudadanas en el MERCOSUR, a través de vínculos de trabajo con los distintos foros y grupos temáticos del bloque.

Asimismo, es el organismo a cargo de supervisar el desarrollo del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Este es un fondo solidario a través del cual los países miembros hacen aportes monetarios anuales que son destinados al financiamiento de obras y proyectos que contribuyan a la convergencia estructural y la reducción de asimetrías dentro del bloque que mejoran su infraestructura e incrementan la competitividad regional. Argentina y Brasil son aportantes netos (desembolsan más de lo que reciben) mientras que Uruguay y Paraguay son receptores netos. Desde su nacimiento en 2004, el FOCEM ha financiado 54 proyectos por más de 1.500 millones de dólares.

Tribunal Permanente de Revisión (TPR)

Se trata del órgano jurisdiccional del MERCOSUR creado en el marco del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del año 2002. EL TPR es de carácter permanente y —más allá de dirimir conflictos entre los Estados— tiene la función de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento del derecho de la integración. Posee su sede en Asunción y está integrado por cinco árbitros. Cuatro de ellos son elegidos directamente por los Estados Partes;

el quinto árbitro es designado por consenso entre los países y es quien ejerce el cargo de presidente del Tribunal.

Secretaría del MERCOSUR (SM)

La Secretaría del MERCOSUR (SM) es el órgano técnico-administrativo del bloque, cuyas competencias abarcan la realización de estudios de interés para el proceso de integración, la preparación de documentos de trabajo, compilación de informaciones y propuestas, realización de relevamientos de antecedentes, elaboración de informes periódicos en base semestral sobre la evolución del proceso de integración, desarrollo de estudios sobre temas de interés del MERCOSUR, control de la consistencia jurídica de los actos y normas emanadas de los órganos del bloque, entre otros.

Entre sus áreas dependientes se destacan la Unidad Técnica FOCEM (UTF), la Unidad Técnica de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR (UTECEM), la Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI), la Unidad Técnica de Educación (UTE) y la Unidad de Información y Comunicación (UCIM).

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL MERCOSUR

El MERCOSUR es un proceso surgido y estimulado por las democracias representativas que se restablecieron durante la década de los años ochenta en los países que lo integran, y a lo largo de sus treinta años de historia fue consolidándose en torno a un conjunto de valores compartidos.

A partir del vínculo de unión entre Argentina y Brasil con la Declaración de Foz de Iguazú y luego con el Tratado de Asunción y los Protocolos de Ushuaia y de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR, se talló en piedra aquella vocación inspiradora enraizada en los derechos humanos, la democracia representativa, la justicia social y el compromiso ciudadano.

Sobre estos cimientos se construyó el entramado de normas que se traducen en derechos y capacidades para todos los ciudadanos del MERCOSUR. Se desarrollaron y afianzaron valores de convivencia y ética social que contribuyen a promover una conciencia de reconocimiento mutuo y respeto entre los ciudadanos de un espacio político determinado. En tal sentido, a lo largo de estos treinta años se han construido consensos en cuanto a la primacía de diseñar un edificio institucional que contemplara la diversidad a la vez que representara los acuerdos mayoritarios, que promueva el diálogo y la negociación en la resolución de conflictos y que ampare las necesidades de toda la sociedad.

Sin lugar a dudas, la cristalización de consensos regionales en torno a las pautas y valores que rigen la convivencia, y de una ética que amalgame a nuestra *sociedad regional*, es imprescindible para la construcción del sentido de pertenencia, de un *affectio societatis* que nos defina. La conmemoración del

trigésimo aniversario viene a enmarcar y visibilizar el camino recorrido, a la vez que a convocar y dirigir las energías de nuestras sociedades hacia un horizonte de mayor y mejor integración, sobre la base de principios comunes fundamentales de nuestra región. Tales principios incluyen, entre otros:

- a) La democracia, la igualdad soberana de los Estados y el Estado de derecho.
- b) El respeto irrestricto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- c) La consolidación de la subregión como zona de paz.
- d) La solidaridad entre nuestros pueblos.
- e) La tolerancia, la interculturalidad y el respeto a la diversidad.
- f) La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- g) El rechazo a la discriminación de cualquier tipo.
- h) La convivencia pacífica.
- i) El respeto hacia el medio ambiente y a la diversidad cultural y lingüística.
- j) La libre circulación.
- k) La reducción de las asimetrías entre los socios.
- l) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.
- m) La coordinación de políticas sociales, educativas, culturales y en derechos humanos.

TREINTA HITOS EN TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR



- 1. 26/3/1991:** Los presidentes de los cuatro países firman el Tratado de Asunción con la finalidad de constituir un Mercado Común del Sur.
- 2. 5/8/1994:** Se crea la Comisión de Comercio del MERCOSUR (ccm) como órgano decisorio del bloque a los efectos de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial acordados.
- 3. 17/12/1994:** Se aprueba el Protocolo de Ouro Preto, a partir del cual se erige la arquitectura institucional y la subjetividad internacional del bloque regional.
- 4. 11/11/1995:** Se crea la Red de Ciudades del MERCOSUR (Mercociudades), con vistas a un desarrollo local a través del intercambio en las áreas económica, social y cultural.
- 5. 22/1/1996:** Se constituye el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES), que otorga representatividad a los diversos sectores de la sociedad civil para discutir y sugerir cursos de acción sobre el proceso de integración.
- 6. 17/12/1996:** Se decide que la sede administrativa del espacio regional será la ciudad de Montevideo, Uruguay.
- 7. 24/7/1998:** Se aprueba el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, que asigna fuerza normativa a la cláusula democrática y excluye del bloque a los Estados signatarios que no respeten los preceptos democráticos.
- 8. 10/12/1998:** Se crea el Foro de Consulta y Concertación Política, con vistas al desarrollo de las dimensiones política y social del proceso de integración.
- 9. 10/12/1998:** Se aprueba la Declaración Sociolaboral, que establece el compromiso de los cuatro países miembros con el cumplimiento de los derechos básicos y universales en materia laboral.

10. **29/6/2000:** Se acuerda el compromiso de los Estados Partes de realizar en forma conjunta cualquier negociación tendiente a generar acuerdos comerciales con terceros países o regiones extrazona.

11. **15/12/2000:** Se define el porcentaje definitivo del arancel externo común.

12. **19/2/2002:** Se aprueba el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias entre los Estados Partes y se crea el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), con sede en la ciudad de Asunción, República del Paraguay.

13. **24/5/2002:** Se lanza el primer sello postal del MERCOSUR.

14. **5/7/2002:** Se aprueba el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, con vistas a facilitar la circulación de los ciudadanos de los cuatro países del bloque.

15. **6/10/2003:** Se crea la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), con vistas al fortalecimiento institucional del bloque. Tiene sede en la ciudad de Montevideo y se encuentra integrada por un representante permanente de cada Estado Parte.

16. **6/5/2004:** Se aprueba el régimen de origen común.

17. **16/12/2004:** Se constituye el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), como instrumento de financiamiento de proyectos infraestructurales que fortalezcan el proceso de integración.

18. **19/6/2005:** Se aprueba el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR.

19. **8/12/2005:** Se crea el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), como órgano de representación de los pueblos de los cuatro Estados Partes.

20. **30/6/2008:** Se constituye el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, con la finalidad de asegurar la complementariedad de las cadenas regionales de valor.

21. **2/8/2010:** Se establece el Código Aduanero del MERCOSUR, como instrumento legislativo en materia aduanera común del bloque.

22. **2/8/2010:** Se aprueba el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/ Secundario entre los Estados Partes y Estados Asociados.

23. **16/12/2010:** Se crea la patente del MERCOSUR.

24. **16/12/2010:** Se establece el plan de acción para la conformación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR.

25. **28/06/2011:** Se desarrolla el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS).

26. **18/12/2011:** Se suscribe el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II).

27. **30/12/2012:** Se confirma la adhesión plena de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.

28. **16/7/2015:** Se aprueba el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR.

29. **16/7/2019:** Se suscribe el Acuerdo para la Eliminación del Cobro de Cargos de Roaming Internacional a los Usuarios Finales del MERCOSUR.

30. **28/06/2019:** Culminan las negociaciones del Acuerdo de Asociación Birregional Unión Europea - MERCOSUR. Este se suma a los acuerdos comerciales que el MERCOSUR ya posee con Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, la Comunidad Andina, Egipto, India, Israel, México, Perú, Palestina, la SACU y la EFTA.

MERCOSUR: UNA ALIANZA CON PASADO, PRESENTE Y FUTURO

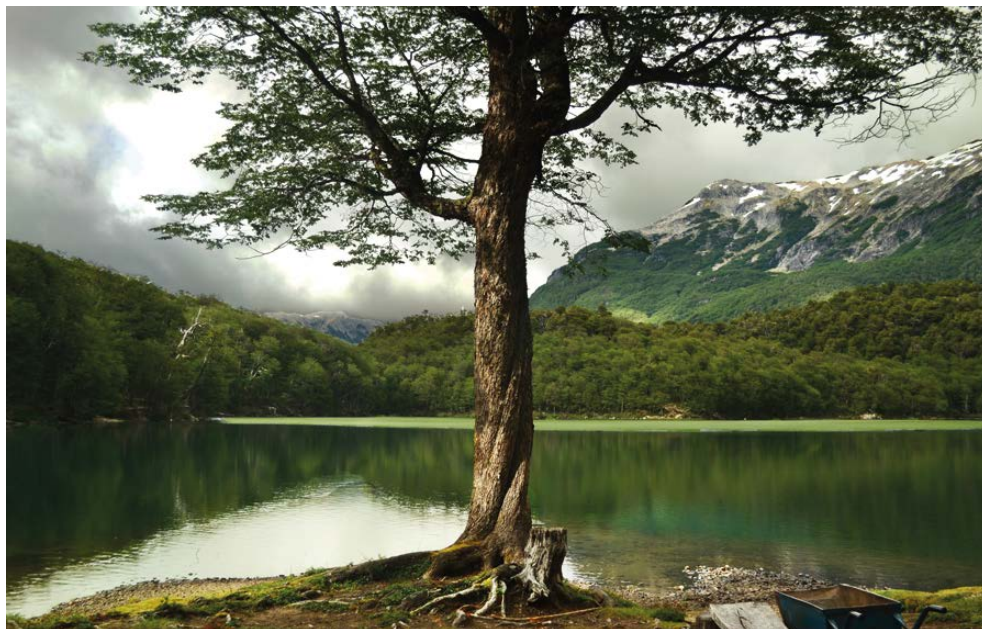
JORGE TAIANA

Senador de la Nación. Ex canciller.

A treinta años de la creación del MERCOSUR resulta oportuno analizar algunas de las políticas que permitieron avances importantes, así como aquellas que impactaron de manera negativa en el proceso de integración regional. En un contexto de cambio a nivel global, donde la pandemia ha obligado a los países a cerrar sus fronteras y el sistema multilateral se encuentra virtualmente paralizado, es importante repensar las estrategias y políticas necesarias para avanzar en la consolidación del proceso de integración regional. Sin duda, el fortalecimiento del MERCOSUR es la mejor vía para alcanzar un desarrollo sustentable para nuestros países, así como fortalecer nuestra voz en el ámbito multilateral en pos de un orden mundial más democrático, justo y en paz.

La creación formal del MERCOSUR se remonta al 26 de marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asunción, pero lo cierto es que, desde la recuperación de la democracia en la región, dirigentes políticos, empresarios e intelectuales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay comenzaron a comprender la importancia y potencialidad de la integración regional.

Los inicios del MERCOSUR durante los años noventa modelaron una asociación entre los países signada por el paradigma económico hegemónico de la década,



basado en la administración de los flujos comerciales y los conflictos derivados de estos en distintos sectores económicos. Esta visión *mercantilista* y limitada de la integración fue modificándose a partir del surgimiento de nuevos liderazgos regionales a comienzos de este siglo. Así, se revalorizó al MERCOSUR como unión estratégica, a la vez que se fue evolucionando hacia una visión multidimensional del proceso de integración.

A lo largo de esos años se produjeron importantes avances en materia económica, social y política del MERCOSUR con la inclusión de nuevos países miembros, a la vez que se alcanzó una buena articulación entre los países en decisiones geopolíticas trascendentes para la región.

Comenzó así una nueva etapa, en la que trabajamos para construir una relación estratégica que nos permitiera a cada uno de los miembros del bloque aprovechar y potenciar las oportunidades del proceso de globalización, al tiempo que nos ayudara a minimizar los riesgos que esto implicaba, superando así la vieja visión defensiva que prevaleció durante años.

A partir del cambio de paradigma en la región y del claro liderazgo de los presidentes Kirchner y Lula, el MERCOSUR se convirtió en una herramienta estratégica a la hora de delinear la política regional, hemisférica y global.

En el plano económico se trabajó para que el MERCOSUR potenciara las políticas nacionales de estímulo al aumento de la capacidad productiva nacional y la competitividad. Se pasó de un enfoque de integración exclusivamente comercial a otro de cooperación y de integración productiva que fomentara la complementariedad entre las cadenas de valor regionales.

Con el objetivo de reducir las asimetrías entre los países miembros del MERCOSUR se creó el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), y por primera vez se reconoció de manera institucional la necesidad de achicar la brecha entre los países para poder avanzar en el proceso de integración. El FOCEM es un fondo de 100 millones de dólares anuales, que desde 2006 fueron aportados principalmente por Brasil y Argentina (70% y 27% respectivamente), y destinados mayoritariamente a Paraguay y Uruguay (48% y 32% respectivamente). Este instrumento, aunque insuficiente, marcó un punto de inflexión al reconocer las asimetrías existentes y la necesidad de su tratamiento.

Un paso importante en el camino de profundización del proceso de integración fue la creación del PARLASUR, establecida por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, firmado en el año 2005 por los presidentes y ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Al mismo tiempo que se consolidaba el MERCOSUR, se creó la UNASUR y se reforzaron notoriamente los lazos con el resto de los países latinoamericanos, destacándose entre estos últimos los importantes acuerdos estratégicos alcanzados con Chile, Venezuela y México.

En el año 2008, con el comienzo de la crisis financiera-económica mundial, el proceso de integración experimentó un amesetamiento por la caída del precio de las *commodities* y la pérdida de impulso de las economías de la región, que afectó especialmente a Brasil, nuestro principal socio comercial. Esta desaceleración condujo a los gobiernos a focalizarse en los aspectos comerciales del proceso de integración desde una perspectiva defensiva, creando algunas trabas y barreras dentro del MERCOSUR.

En años recientes, el MERCOSUR volvió a ser blanco de críticas y sufrió un claro debilitamiento institucional por parte de algunos de sus países miembros, que apostaron a un modelo de inserción internacional basado únicamente en el intercambio comercial.

Se trató de una decisión equivocada porque en un mundo multipolar en conformación, con una fuerte concentración y extranjerización de las economías de los países, una de las prioridades debería ser darle nuevo impulso a la integración regional mediante políticas que permitan identificar y fomentar las complementariedades sectoriales, cooperar y coordinar en materias tan importantes como infraestructura, energía, ciencia y tecnología, desarrollo nuclear y espacial, protección de los recursos naturales y del medio ambiente, así como avanzar en la consolidación y profundización de la institucionalidad del MERCOSUR.

Fue un grave error de política exterior haber debilitado el proyecto de integración regional. Hoy el mundo sufre una grave e inédita crisis económica global por la aparición de una pandemia. Esta ha modificado las relaciones entre

los países y ha reducido a su mínima expresión los movimientos de personas y productos, ha trastocado las relaciones de poder tal cual las conocíamos y ha evidenciado la necesidad imperativa de fortalecer un sistema multilateral que brinde respuestas efectivas ante el avance de problemas globales. Y en este contexto, la mejor vía para favorecer nuestra inserción internacional, reafirmar y defender nuestros intereses como país es la consolidación del MERCOSUR y de los procesos de integración regional en marcha.

La región cuenta con una gran ventaja que es la abundancia de materias primas, elementos valiosos para nuestra inserción internacional y que deben ser aprovechados. Es necesario que el MERCOSUR adopte una estrategia común de mediano y largo plazo que nos permita lograr un desarrollo sostenible, pero este objetivo solo puede ser alcanzado a través de la cooperación en materia de protección del medio ambiente, de los recursos no renovables y del desarrollo de cadenas productivas que permitan generar valor agregado a partir de nuestros recursos naturales.

Además, es necesario trabajar sobre las asignaturas pendientes en materia de cooperación científico-técnica, infraestructura, educación, salud, energía, defensa, creación de cadenas de valor regionales e integración productiva. En este sentido, la generación de valor agregado, la investigación y transferencia tecnológica deben ser ejes fundamentales de la integración porque nos permitirán la diversificación de la producción y de la oferta exportadora.

Las posibilidades de desarrollo de nuestros países dependen fuertemente de la diversificación y desconcentración de sus estructuras productivas y exportadoras, que a su vez está estrechamente ligada a las estrategias del proceso de integración. El comercio intra-MERCOSUR se caracteriza por ser más diversificado, más intensivo en mano de obra, tener mayor valor agregado y contenido tecnológico y por una importante participación de las pequeñas y medianas empresas.

En consecuencia, la dimensión productiva es una variable central para todo proceso de integración porque facilita la creación de cadenas de valor, permite aprovechar las ventajas de las economías de escala y contribuye al desarrollo de una especialización productiva con mayor valor agregado y contenido tecnológico. Un cambio en la matriz productiva permitiría ampliar y diversificar las exportaciones, contribuyendo a superar la histórica restricción externa que ha condicionado el desarrollo de los países de la región.

Por lo tanto, resulta necesario recrear las condiciones para poder llevar adelante políticas que permitan una mayor integración y complementariedad productiva entre las economías del MERCOSUR. Para cumplir con estos objetivos también deben coordinarse políticas que nos permitan superar las limitaciones en las inversiones asociadas al financiamiento y, en especial, tener una visión concertada sobre cuáles deben ser los sectores estratégicos que nos permitirían como región alcanzar un desarrollo económico y social sostenible.

Resulta evidente que aún falta mucho por hacer en materia de integración para alcanzar los objetivos que nos habíamos propuesto. Un ejemplo del estancamiento que ha sufrido el proceso de integración es el atraso de la puesta en marcha de un banco de desarrollo regional, que se creó con el objetivo de superar una dinámica de inversiones insuficiente para las necesidades y demandas de nuestras economías.

Por otro lado, es notoria la necesidad de fortalecer la institucionalidad del proceso de integración para contar con marcos más sólidos y previsibles, que nos permitan desarrollar una estrategia y políticas de mediano y largo plazo.

El debilitamiento institucional del bloque se vio reflejado en la eliminación de la figura del representante especial que funcionaba como un delegado del Ejecutivo del MERCOSUR con capacidad de negociación. La ausencia de

esta figura dejó al MERCOSUR sin representación política en el nivel de jefes de Estado, truncando así una experiencia que fue muy positiva para el proceso de integración.

Asimismo, se desarmaron diversas estructuras del órgano regional, a la vez que se tomaron una serie de medidas que violaron principios básicos del MERCOSUR y se buscó debilitar el PARLASUR, el organismo de representación popular fundamental en un proceso de integración exitoso. La relación del MERCOSUR con otros foros, en especial, con organizaciones representativas de la sociedad fue reducida a su mínima expresión. Cabe recordar que hasta hace unos años el Foro de la Sociedad Civil tenía una interlocución activa e importante en las Cumbres del MERCOSUR con los jefes de Estado.

En un mundo inestable, con cambios trascendentes en el sistema económico y financiero y la emergencia de nuevos centros de poder, una vez más debemos apostar a profundizar el proceso de integración. Un MERCOSUR fuerte es una condición necesaria para favorecer el desarrollo de nuestros países, a la vez que nos permitirá potenciar nuestra voz en este nuevo escenario internacional.

Hoy más que nunca, los que creemos que la única posibilidad de desarrollo sustentable radica en la integración regional, debemos multiplicar nuestros esfuerzos para que el debate por la integración y la lucha contra la pérdida de autonomía sea una tarea que se coordine entre las distintas fuerzas sociales, económicas y políticas que aspiramos a una región en paz, justa, libre, soberana e integrada.

Fotografía

Los Laguitos, Río Negro, Argentina. Autor: Florencia Juárez Moyano.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 46.



EJE TEMÁTICO I

Dimensión económica, comercial
y productiva del MERCOSUR

PRESENTACIÓN

JORGE NEME,* ROSSANA SURBALLE**

* Secretario de Relaciones Económicas Internacionales.

** Subsecretaria del MERCOSUR y Negociaciones Económicas Internacionales.

El cierre de una década y el comienzo de otra siempre es un momento apropiado para hacer balances sobre el desarrollo de los procesos en los que ha participado nuestro país y evaluar los logros, las dificultades y los desafíos que se enfrentan hacia el futuro. El MERCOSUR es desde sus comienzos un proyecto económico y comercial con un claro objetivo político de acercamiento y profundización de los lazos con nuestros países vecinos. La consolidación de la democracia en nuestros países, la cooperación existente en distintos ámbitos de las políticas públicas, la completa desactivación de cualquier hipótesis de conflicto, la confianza mutua lograda en temas como defensa, energía nuclear, combate a los ilícitos transnacionales, la profunda vinculación entre las sociedades en términos educativos, turísticos, culturales, entre otros aspectos, muestran el éxito del proceso de integración como instrumento de integración política y social.

En ese contexto, el Tratado de Asunción fue concebido como un mecanismo específico para constituir un mercado común, por lo que una evaluación de este instrumento implica preguntarnos si hemos logrado el objetivo de libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; si hemos establecido un arancel externo común y adoptado una política comercial común frente a terceros; si avanzamos en la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales; si logramos la coordinación de políticas económicas y sectoriales, de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria y cambiaria.

Es inevitable reconocer que el MERCOSUR, por las características de sus miembros, por la situación de la región, por la opción de un proceso decisorio intergubernamental por sobre uno supranacional, por las enormes transformaciones del sistema económico internacional, por las singularidades de sus sistemas productivos y su vinculación con las economías del mundo ha desarrollado un proceso de integración propio y particular. Alcanzar el hito de treinta años desde la firma del Tratado de Asunción nos hace reflexionar sobre el camino recorrido, sus circunstancias y fijar el derrotero deseado para seguir profundizando el proceso de integración.

A lo largo de estos treinta años, el camino de la integración ha sido sinuoso, como también lo ha sido el camino hacia el desarrollo económico con justicia social al cual el MERCOSUR debe contribuir de acuerdo con lo establecido en el primer considerando del Tratado de Asunción. Si bien el avance en términos comerciales ha sido muy positivo, de los cuatro instrumentos señalados por el Tratado de Asunción para constituir el mercado común, solo el Programa de Liberación Comercial se ha cumplido satisfactoriamente. Por ello, se evidencia que aún tenemos enormes desafíos por delante para completar los procesos vinculados a cada instrumento y alcanzar así los objetivos trazados desde el diseño del proceso de integración económica del bloque.

Las asimetrías en tamaño, población, desarrollo industrial, diversificación productiva, dimensión de las empresas, infraestructura, dotación de capital y tecnología fueron forzando la creación de mecanismos de excepciones provisorios que han ido dilatando una solución estructural que permita una distribución equitativa de los beneficios del proceso de integración sostenible en el tiempo.

Es imperioso reflexionar sobre los esfuerzos que debemos realizar para alcanzar resultados satisfactorios en las cuestiones pendientes vinculadas con

el arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas y la adopción de acuerdos sectoriales para continuar avanzando hacia el concepto de mercado común al que se aspiraba en 1991.

Argentina enfrenta hoy múltiples desafíos y el MERCOSUR es una herramienta fundamental para el desarrollo nacional y para una inserción exitosa en el mundo. La situación de la economía internacional muestra claramente que solo a través de la integración regional y extrarregional, una industrialización inteligente y una lectura correcta de los tiempos y los procesos internacionales pueden generarse las condiciones para el crecimiento económico sustentable y la creación de trabajo para nuestros pueblos.

Esta serie de artículos busca contribuir al análisis y la prospección que se debe el MERCOSUR. A lo largo de los textos encontraremos una evaluación de lo realizado como también posibles cursos de acción para dar forma al MERCOSUR de los próximos treinta años. El énfasis está puesto en aquellos temas que consideramos esenciales para proyectar un MERCOSUR del futuro: integración productiva, infraestructura, ciencia y tecnología, relacionamiento externo, financiamiento e integración, desarrollo regional. El mensaje es que es posible profundizar el espíritu original del bloque aprendiendo de la experiencia de estos primeros treinta años y consolidando un proyecto común que haga posible cumplir con el objetivo inicial de un desarrollo económico con justicia social.

Al analizar los treinta años transcurridos y los diversos y posibles rumbos que podría tomar el MERCOSUR, Alberto Iribarne focaliza su reflexión en los temas económico-comerciales y plantea cinco cuestiones sistémicas con opciones para resolverlas. Por su parte, los aportes de Cecilia Nahón y Julia Strada esbozan la necesidad de refundar el gran proyecto de integración que representa el MERCOSUR con foco en la generación de valor para convertirlo en una *fábrica*

MERCOSUR+. Esa visión coincide con el análisis de Augusto Costa, quien destaca la necesidad de promover un modelo de integración basado en el fortalecimiento del desarrollo industrial para propiciar una integración sustentable, que mejore las condiciones de vida de nuestros pueblos. En un orden similar de ideas, el artículo de Fernando Porta reflexiona sobre la evolución del MERCOSUR en consonancia con las políticas y los principios de cada época, y destaca la relevancia de una acción regional independiente. José Ignacio De Mendiguren enfatiza la importancia de la integración productiva y la necesidad de desarrollar una estrategia integral que ponga en valor todos nuestros activos productivos a nivel regional y nacional.

Asimismo, al tratarse de un proyecto de integración con inserción en el esquema mundial, resulta interesante el planteo de María del Carmen Squeff respecto al interrogante de si los avances y retrocesos que ha experimentado la integración económica de la región son el resultado de una tensión con el multilateralismo o bien reflejan la confrontación con un proceso de globalización profundo del que ningún esquema de integración pudo escapar. En esa línea, Pablo Grinspun se refiere específicamente al relacionamiento externo del bloque y propone encarar una agenda renovada, que tome en cuenta la experiencia acumulada y considere no solo las negociaciones comerciales, sino también la defensa de los valores comunes que comparten los países miembros. Por su parte, Ramiro Bertoni y Nicolás Moncaut abordan la integración regional desde el intercambio de bienes entre los miembros del bloque en sus treinta años de historia, en el entendido de que esta resulta un factor determinante para la inserción internacional de los países periféricos.

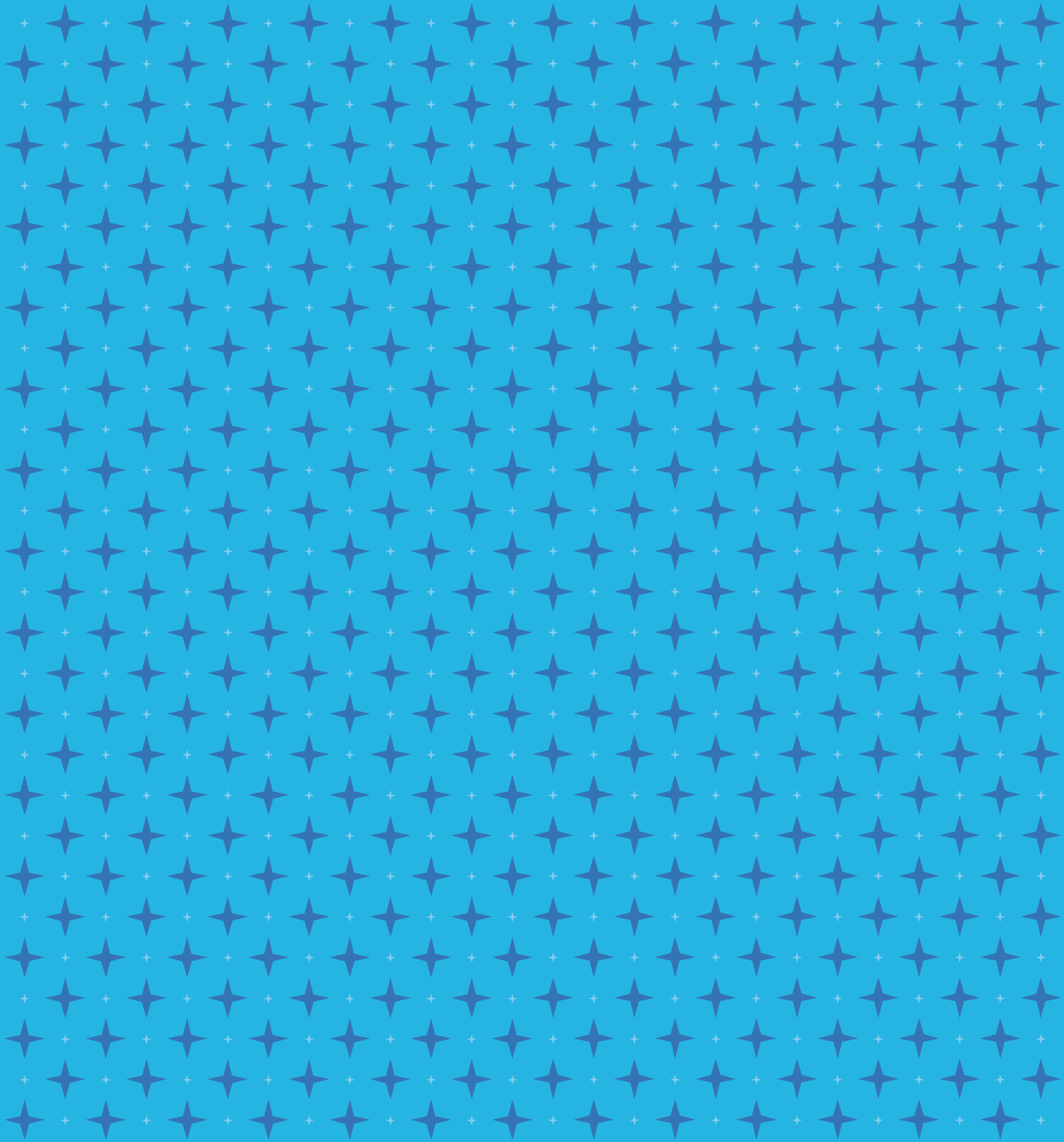
En materia de infraestructura, Diego Tettamanti relaciona los avances realizados con la creciente soberanía en las decisiones de política exterior, mientras que Liliana Bertoni destaca el rol fundamental de la infraestructura para el proceso de

integración y las obras significativas que se desarrollaron en estos años. En temas de energía, Federico Bernal destaca que la cuestión energética resulta crucial para garantizar y perpetuar el desarrollo económico y humano de nuestras sociedades.

En lo que refiere a las diversas temáticas del proceso de integración económica, esta sección incluye ricas reflexiones sobre lo acontecido en estos treinta años y los desafíos que quedan por delante. Marina García del Río analiza el sistema de solución de controversias y afirma que, si bien no se ha utilizado tantas veces, resultó eficiente, al tiempo que Rosana Ricchini destaca al régimen de origen del MERCOSUR como un esquema no solo vigente, sino que reafirma la cohesión del bloque ante las dificultades que puede plantear el proceso de integración comercial. En términos de propiedad intelectual, Valentina Delich afirma que en el espacio regional existe un acervo normativo valioso y numerosos desafíos por alcanzar.

Por su parte, en lo que respecta a integración financiera, Arnaldo Bocco plantea la necesidad de desarrollar programas comunes de inversión pública y que el financiamiento compartido debe ser una prioridad para el bloque. En tanto, Pablo Singerman analiza el dinamismo del turismo en el MERCOSUR y las políticas del bloque que facilitaron su crecimiento, en un contexto próspero para el sector a nivel mundial. En cuanto a ciencia y tecnología, Fernando Peirano y Patricia Gutti hacen un balance de lo realizado y afirman que este refleja un progreso mayor que en el resto de América Latina, así como muchas enseñanzas.

En suma, los artículos ofrecen una mirada calificada y plural sobre el principal esquema de integración regional de América Latina. Sin dudas, el MERCOSUR es una de nuestras principales políticas de Estado: en los desafíos que aquí presentan los autores están cifradas las claves para definir los grandes lineamientos del futuro del bloque a fin de asegurar el desarrollo económico de todos sus miembros y la mejora en las condiciones de vida de sus ciudadanos.



CINCO FACTORES ESTRUCTURALES Y DOS OPCIONES (UNA) PARA EL FUTURO

ALBERTO J. B. IRIBARNE¹

Embajador de Argentina en Uruguay.

El impacto político positivo de la creación del MERCOSUR deja pocas dudas. En efecto, su creación ha significado transformar a la región en una zona de paz, sin hipótesis de conflicto y en la que la defensa de la democracia y de los derechos humanos son pilares esenciales. En este artículo ese no es el tema, sino que se focaliza la reflexión en lo económico y comercial. Se plantean cinco cuestiones sistémicas del bloque en esa dimensión y las opciones que enfrentamos para resolverla.

El siguiente es uno de los malentendidos más famosos entre un visitante occidental y un dirigente chino. La anécdota cuenta que, consultado en 1972 sobre el impacto de la Revolución Francesa de 1789, Chou-en-Lai habría respondido al presidente Nixon: «Aún es muy temprano para saberlo».

1 Se agradece la colaboración de José María Arbilla y Carlos Sánchez Vargas, miembros del Servicio Exterior de la Nación.



A treinta años de la creación del MERCOSUR, la nota de prudencia del primer ministro chino es un llamado de atención para diagnósticos demasiado tajantes sobre supuestos logros y fracasos de nuestro bloque. No cabe duda, sin embargo, de que es un marco de tiempo suficiente para la reflexión, si se tiene en cuenta que el MERCOSUR debió sobrellevar la tercera gran globalización económica de la historia (luego del descubrimiento de América y la Revolución Industrial del siglo XIX), la emergencia de nuevos polos de poder político y económico (China

y el sudeste de Asia) y el desarrollo de las cadenas de valor globales. Pero también tuvo que enfrentar la crisis económico-financiera de 2009, la volatilidad de sus propias economías, la crisis de la Organización Mundial de Comercio y, por último, la pandemia de covid-19. Situación inesperada e inimaginable, y cuyos efectos, al momento de escribir esta nota, no han sido mensurados aún en su totalidad pero sin duda han provocado ya una catástrofe económica de dimensiones extraordinarias.

El MERCOSUR enfrentó problemas particulares originados en el carácter desigual de su desarrollo económico, su inserción periférica en la economía internacional y el efecto centrífugo que la globalización impone a proyectos de integración regional. En sus treinta años el MERCOSUR ha resistido de manera más que razonable a estas limitaciones estructurales y ese es un logro no menor.

Sin embargo, nada garantiza que pueda lograrlo por treinta años más, o incluso por los próximos diez. El corolario es simple: tarde o temprano deberán enfrentarse las opciones que definirán si el MERCOSUR será más de lo mismo o progresará hacia una verdadera integración económica regional.

Las dificultades sistémicas del MERCOSUR

El comercio intrarregional

A poco de entrada en vigor el Tratado de Asunción, el comercio intrarregional creció a tasas asiáticas. Este progreso se volvió más lento después de la crisis del tequila (1995) y se estancó con ocasionales oscilaciones tras la devaluación del real brasileño de 1998 y la crisis argentina de 2001. El hecho de que los Estados Partes del MERCOSUR comercien más con terceros países que entre sí ha sido presentado regularmente como una prueba del fracaso del bloque. El contrapunto con la Unión Europea (UE) no podría ser más grande. Sin embargo,

debe tenerse en cuenta que la mayor parte del comercio mundial es, desde los años cincuenta del siglo xx, comercio intraindustrial. Nuestros países son relativamente menos competitivos en la fabricación de estos productos y su especialización exportadora se encuentra en bienes básicos o intermedios que se encuentran aguas arriba en las cadenas de valor y que no tienen mercado entre nosotros mismos. Por el contrario, su especialización importadora se localiza en bienes de capital y de consumo más sofisticados usualmente provistos por terceros países. La estructura de nuestro arancel externo común (AEC), basado en la distinción entre bienes producidos y no producidos, acompañó el diagnóstico de que el MERCOSUR debía proteger su producción pero también permitir la importación de bienes que mejoraban su propia competitividad. El comercio intrazona se ha concentrado en sectores donde condiciones específicas como el clima establecieron una complementariedad entre nuestras economías o donde el AEC favorece el comercio intrazona.

El número de acuerdos comerciales

El MERCOSUR ha sido comparado desfavorablemente de manera regular con países como México o Chile, con una amplia red de acuerdos de libre comercio firmados. No es el lugar aquí para discutir las especificidades de esos modelos de inserción internacional, pero hay tres elementos que conviene subrayar.

En primer lugar, el MERCOSUR es un gran productor mundial de bienes agropecuarios que enfrentan las mayores barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio mundial. Esto supone un elemento de dificultad en las negociaciones con numerosos mercados atractivos en potencia pero que, en la práctica, tienen vedado su acceso en márgenes sustantivos. Otros países con otras pautas exportadoras o mucha más reducida capacidad productiva de estos productos

sensibles tienen mayor facilidad para concluir acuerdos con países que ven al MERCOSUR como una amenaza.

En segundo lugar, sus Estados Partes, en particular Argentina y Brasil, tienen sectores industriales desarrollados, pero con desventajas competitivas con relación a las naciones desarrolladas. La combinación de estos dos elementos, sensibilidad agrícola de las contrapartes y sensibilidad industrial en el bloque, ha significado que el MERCOSUR no encontró en sus negociaciones comerciales las ventajas ofrecidas a Chile o los incentivos que presentó para la reconversión de la industria mexicana la perspectiva del acceso al mercado estadounidense.

En tercer lugar, el MERCOSUR ha sido, a pesar de todo, bastante activo en materia de negociaciones externas. En los años noventa y principios de dos mil, renovó su red de acuerdos comerciales con casi todos los países de Sudamérica y México e incorporó a la Unión de África del Sur, India, Israel, Egipto y Palestina, si bien estos acuerdos tienen distinto grado de ambición. Con gran perseverancia, sus Estados Partes apostaron a la ronda Doha durante diez años y por veinte años al acuerdo con la UE. La conclusión de los acuerdos con las dos alianzas comerciales europeas (UE y EFTA), más el acuerdo con Canadá dejarían al MERCOSUR con una red de acuerdos que cubriría los dos continentes donde concentra sus exportaciones de mayor valor agregado. Sin embargo, será necesario definir una estrategia común hacia la zona de mayor crecimiento en el mundo: Asia.

Los intereses de los socios

Poco puede hacerse para negar este elemento. Las tensiones son consustanciales al juego de intereses y estos son mayores cuando las relaciones son más estrechas o las cuestiones en juego más importantes. Estas disidencias, hay que decirlo, son inevitables, pero tampoco son muestra de un fracaso. Nuestros

países tienen dimensiones y estructuras productivas diferentes. Toda negociación con otros países suscita la cuestión de los impactos en el comercio intrazona.

En estos treinta años han aparecido algunas nuevas diferencias entre los cuatro socios: por ejemplo, la industria brasileña, según algunos expertos, ya no tendría una visión predominantemente proteccionista y se consideraría mejor preparada para insertarse en la economía mundial. La lectura de buena parte del empresariado brasileño sería que aún la preservación de su mercado nacional y regional pasaría, en tiempos de mundialización económica, por la competitividad global. Su prioridad habría dejado de ser el aprovechamiento del *mercado ampliado*, como rezaba la formulación de la CEPAL que anticipó teóricamente en los años ochenta el proyecto del MERCOSUR.

La integración intrazona

A lo largo de su historia el bloque se ha dado numerosos programas de consolidación. Desde el cronograma de Las Leñas de 1992 hasta el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera de 2010, todos han intentado avanzar en los grandes *pendientes*: la eliminación del doble cobro del AEC, la eliminación de las medidas de defensa comercial intrazona, la reforma del AEC, la armonización de los regímenes especiales de importación, el disciplinamiento de incentivos. No quiere decir que no se haya avanzado. Se ha incluido la liberalización de servicios y recientemente el acceso a las compras públicas. Pero la sensación de que no se marcha a la velocidad deseada es palpable. La explicación puede encontrarse en dos visiones contrapuestas. Por un lado, si la agenda debe focalizarse en la eliminación de toda traba al comercio intrazona o, por el otro, si debe avanzar en simultáneo a la conformación de un verdadero mercado común. Las consecuencias no son triviales. ¿Es posible remover plenamente

toda traba al comercio sin disciplinar las políticas que incentivan la localización de inversiones de un lado de la frontera y no de otra o sin crear los mecanismos de financiamiento sectorial? Los Estados Partes no hemos encontrado aún la fórmula para avanzar en un camino como el que recorrió Europa para la constitución del mercado único.

Institucionalidad

Otra prueba muy mencionada de las deficiencias del MERCOSUR, en especial en la literatura especializada, es la falta de una reforma institucional. Sea por fallas de diseño o por cuestiones enraizadas en nuestra cultura política, nuestros países han descansado demasiado en la *diplomacia presidencial*. En su funcionamiento, nuestro bloque no tendría problemas muy distintos a los que tenemos internamente. Sin embargo, resulta remarcable que, sin recurrir a soluciones arbitrales, los órganos del MERCOSUR han canalizado durante años, aunque con distinta eficacia, la cuestión de la observancia de las reglas. ¿Sería posible hacerlo mejor? Seguro que sí, pero la baja interdependencia económica y las diferencias de intereses proporcionarían escasos incentivos para dar el paso a instituciones supranacionales o instituciones intergubernamentales más eficientes. Lo nacional corre el riesgo de continuar imperando sobre reglas que eliminan las diferencias entre nacionales de uno u otro Estado Parte.

Escenarios para el futuro

Los franceses dicen que el riesgo de *explicarlo todo es perdonarlo todo*. No podemos caer en esa complacencia. El comercio intrazona es bajo por razones estructurales, pero eso significa que nuestra interdependencia es baja y que los riesgos de privilegiar el mercado interno o los terceros países es alto.

Sin embargo, si bien no hemos estado inactivos en materia de negociaciones externas, aún somos una de las regiones menos integradas en las cadenas de valor mundiales. Es una tarea pendiente para nuestra agenda interna avanzar en la creación de nuestras propias cadenas regionales de valor. Quizás releer hoy el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de 1986 podría ser un llamado a las fuentes. En él se proponía, tal como plantean algunos autores, un modelo de desarrollo que se apartase tanto de un esquema de economía abierta especializada en ventajas comparativas estáticas, así como de un modelo de economía cerrada clásica de los años sesenta. Si el MERCOSUR es una potencia en alimentos y no somos complementarios, deberíamos asociarnos para agregarles más valor.

El MERCOSUR enfrenta entonces dos opciones: la continuidad del modelo actual o un giro en favor de una integración más profunda, la que incluso podría explorar algunos espacios de flexibilidad sin por ello abandonar el concepto de unión aduanera.

Suponiendo que el inmovilismo no es una opción, nos debemos un debate profundo sobre la otra opción. Para ello, el MERCOSUR requeriría sobre todo tres cosas: un abordaje integral de sus problemas, tanto intrazona como en su relacionamiento externo, una visión estratégica de largo plazo que parta de una lectura clara de los escenarios regional y mundial de los años venideros y un involucramiento de los sectores económicos y sociales.

Debemos tener en cuenta que el MERCOSUR sobrevivió a gobiernos de distinto tipo y que, sin embargo, el proceso ha sido, en definitiva, positivo. Enfrentar el futuro requerirá desideologizar las propuestas. A todos nos conviene, seamos más liberales o más progresistas, un bloque más fuerte, más unido, con más protagonismo y mayor inserción en el mundo. Impulsar la integración a través

de la modernización de la agenda, junto con el fortalecimiento de su dimensión institucional, supone entonces un programa de pasos concretos. Propuestas refundacionales que no se materializan nos van a llevar a nuevas frustraciones.

La profundización de la unión aduanera requerirá además que el eventual programa de acción sea consensuado con el sector privado (a través de un proceso de consulta) y asumido por la dirigencia política en su conjunto (mediante la discusión en los congresos). El mismo involucramiento debería ocurrir si asumimos que los modelos de desarrollo económico en discusión deben contemplar diferencias en nuestra inserción internacional.

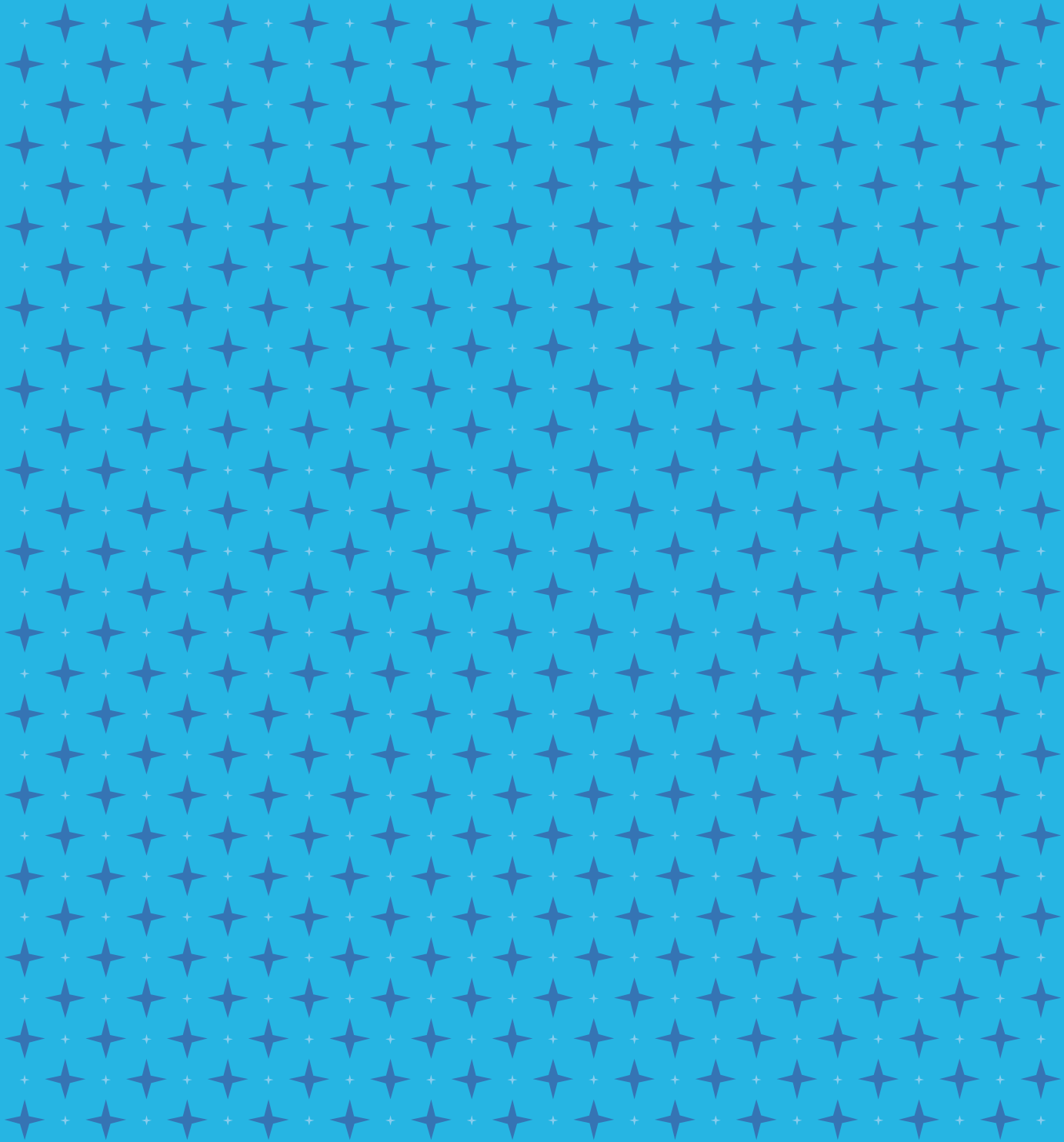
En suma, el camino a recorrer en los próximos treinta años de MERCOSUR no puede diseñarse sin una reflexión profunda y democrática. Tal vez esa sería la lección a aprender.

En el famoso malentendido de la visita de Nixon a China, en realidad Chou-en-Lai no pensaba en la lejana Revolución Francesa. Se estaba refiriendo al levantamiento del Mayo Francés de 1968, ocurrido solo cuatro años antes de la visita del presidente norteamericano. Pero la confusión del intérprete y la admiración occidental hacia la proverbial mirada de largo plazo de la élite china hicieron el resto para crear una leyenda que no deja también de ser verdad para el MERCOSUR: aún es muy temprano para saberlo...

Fotografía

Fardos, Chubut, Argentina. Autor: Darío Marcelo Caballes.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 60.



EL MERCOSUR EN EL (DES)ORDEN GLOBAL:
LA REGIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

CECILIA NAHÓN* Y JULIA STRADA**

* Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires).

Magíster en Desarrollo (*London School of Economics*).

Doctora en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Directora ejecutiva alterna por Argentina y el Cono Sur en el Grupo Banco Mundial. Fue embajadora de Argentina en Estados Unidos, *Sherpa* de Argentina ante el G20 y secretaria de Relaciones Económicas Internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).

** Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario).

Magíster en Economía Política (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Doctora en Desarrollo Económico (Universidad Nacional de Quilmes). Directora del Grupo Banco Provincia de la provincia de Buenos Aires y del Centro de Economía Política Argentina.

¿Tiene sentido el MERCOSUR en pleno siglo XXI? ¿Vale la pena apostar a la integración regional en el mundo actual? El presente artículo aborda de lleno estas preguntas partiendo del análisis de las tendencias dominantes en el (des)orden global. Se postula que la conjunción de la mayor disrupción económica mundial en casi un siglo, producto del covid-19, con las transformaciones estructurales previamente en marcha a nivel internacional, generan la necesidad de refundar el principal

proyecto político de integración de nuestro país. La agudización de la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China, la crisis de la hiperglobalización, el renovado impulso de los regionalismos y la necesaria reformulación del multilateralismo ofrecen la oportunidad de avanzar en la reconfiguración del bloque como una fábrica regional ampliada de acumulación y multiplicación de valor: una fábrica MERCOSUR+. Se trata de un desafío político de envergadura pero ineludible para la reconstrucción inclusiva y sostenible de Argentina.

Transformaciones internacionales en marcha e impacto del covid-19

Covid-19 o la mayor disrupción económica global en casi un siglo

El covid-19 enfrentó al mundo a una crisis sanitaria, económica y humanitaria sin precedentes. A diferencia de otros *shocks* recientes, la pandemia ha provocado una crisis especialmente sincronizada, persistente y regresiva. El 93% de los países del mundo atravesaron una recesión y se estima que el PBI global se contraería 4,3% en 2020, mientras que el comercio internacional caería hasta 20% (Banco Mundial, 2021). Si bien se registró una cierta mejora económica en los últimos meses de 2020, y de hecho se proyecta un crecimiento mundial de 4% en 2021, la evidencia muestra que se trata de una recuperación parcial, intermitente, despereja e incierta.

El impacto de la crisis ha sido marcadamente desigual: al igual que el virus, afectó de manera más severa a las poblaciones y economías de mayor vulnerabilidad. Las estadísticas son abrumadoras. El Banco Mundial (2020) estima

que, por la pandemia, tendrá lugar el primer aumento de la pobreza mundial en veinte años, con hasta 150 millones de nuevas personas cayendo en pobreza extrema. La capacidad de respuesta de los Estados nacionales también ha sido despareja: mientras los países avanzados destinaron en promedio un 20% de su PBI a mitigar el impacto de la crisis, las economías emergentes utilizaron en promedio 6% y las economías de bajos ingresos un magro 2% (FMI, 2020).

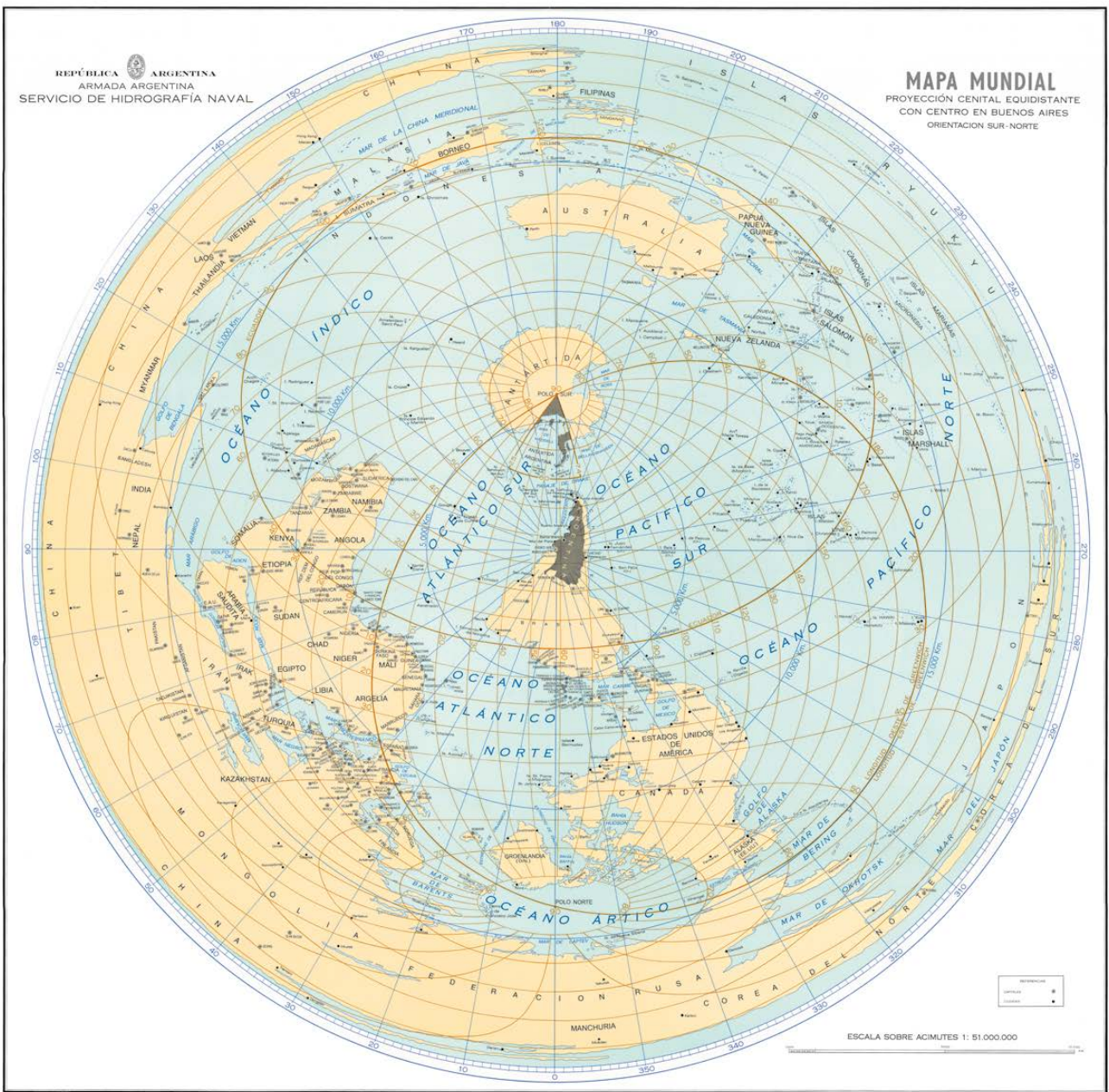
América Latina ha sido hasta ahora la más golpeada por la pandemia. Se estima que el producto regional caería alrededor de 8% en 2020 y que hasta 45 millones de personas adicionales podrían ingresar a la pobreza, afectando especialmente a mujeres y jóvenes que se desempeñan en la informalidad (CEPAL, 2020).

La crisis desencadenada por el covid-19 representa la mayor disrupción económica global en casi un siglo. Aunque es difícil anticipar su efecto pleno, es fundamental analizar su impacto sobre las transformaciones globales previamente en marcha como punto de partida para repensar nuestra propia estrategia de integración regional.

Covid-19 y la agudización de la disputa hegemónica

En un mundo dominado por la incertidumbre, hay algo que sí sabemos: estamos siendo testigos de un proceso de transición hegemónica a nivel global, con un hegemón en declive relativo (Estados Unidos) y otro en ascenso (China). Esta confrontación geopolítica —que también se libra en nuestra región— implica, en los hechos, la ausencia de una única potencia capaz de conducir el sistema global. Más bien, la transición actual es un proceso con marchas y contramarchas en donde ambas potencias en disputa coexisten en un tenso desorden multipolar.

Estas tensiones son la punta del iceberg de una batalla más fundamental, que abarca el control por la tecnología y los datos e incluye una ascendente



rivalidad militar y por esferas de influencia geopolítica (Tokatlian, 2019). La crisis financiera de 2008 marcó un punto de quiebre en el vínculo entre ambas naciones, desde una relación *simbiótica* —reflejada en la vertiginosa expansión del comercio y las inversiones bilaterales— hacia una *crecientemente competitiva* (Wang y Sun, 2020). El virus detectado en Wuhan elevó a un nuevo nivel la confrontación y, a su vez, aceleró el proceso de transición hegemónica. China es uno de los escasos países del mundo que mantuvo un crecimiento positivo en 2020 (2%), mientras que Estados Unidos experimentó una abrupta caída de 3,6% en su producción anual (Banco Mundial, 2021). Como consecuencia, se prevé ahora que la economía china supere a la estadounidense en 2028, cinco años antes de lo esperado (Bloomberg, 2020). Sería un error, no obstante, subestimar el poderío de Estados Unidos: basta notar que su presupuesto en defensa —con su correlato científico y tecnológico— es superior al de las siguientes siete potencias juntas (Fundación Peterson, 2020).

De la hiperglobalización al fortalecimiento de la regionalización

Detrás de esta transición hegemónica se despliega una crisis del propio orden liberal internacional construido por Estados Unidos y sus aliados desde la segunda posguerra, y extendido a escala global desde la caída del Muro de Berlín durante la fase de *hiperglobalización* (Rodrik, 2018).¹ La fundación del

1 Elegimos la categoría *hiperglobalización* acuñada por Dani Rodrik, en lugar de la más habitual de *globalización*, justamente para señalar que los últimos treinta años han estado dominados por un tipo particular —exacerbado— de globalización que empujó la eliminación de las barreras al comercio, la inversión y las finanzas como fin en sí mismo.

MERCOSUR tuvo lugar en esta etapa prolífica en acuerdos de libre comercio, cuyo punto culminante fue la creación de la propia Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995. Eran los tiempos del fin de la historia, en que las políticas de liberalización, desregulación y financiarización consagradas en el Consenso de Washington se presentaban como el camino infalible hacia la bonanza universal.

Hoy, treinta años después, la hiperglobalización se encuentra en declive y la pandemia de covid-19 está contribuyendo a acelerar dicha crisis y reconfiguración. No es un fenómeno nuevo: el primer signo de que este mundo hiperglobalizado no sería eterno fue el colapso económico desencadenado en Wall Street en 2008. Si bien la economía global recuperó tasas de crecimiento positivas, el comercio internacional nunca retomó su dinamismo previo y la fantasía de una globalización estable, predecible y próspera se evaporó.

El *Brexit* y la sucesión de terremotos electorales antisistema a ambos lados del Atlántico Norte a partir de 2016 —cuyo mayor exponente fue el triunfo de Donald Trump— provocaron un nuevo golpe a la hiperglobalización, al visibilizar el descontento y la desigualdad en el corazón del sistema. El mantra del libre comercio fue dando lugar a diversas mezclas de nacionalismo y proteccionismo que alimentaron la guerra comercial entre Estados Unidos y China.

La contracara del declive de la hiperglobalización ha sido la revitalización de otra tendencia estructural: la regionalización (Wang y Sun, 2020; Enderwick y Buckley, 2020).² A partir del análisis empírico, Baldwin y Lopez-Gonzalez (2013) demuestran que la expresión *cadena globales de valor* (CGV) es en rigor

2 Esta tendencia ha sido catalogada por otros autores como *desglobalización* (Witt, 2019) o *slowbalisation* (Bakas, 2016).

inexacta, ya que las redes de producción globales están fuertemente estructuradas alrededor de tres bloques regionales: la *fábrica de América del Norte*, la *fábrica de Europa* y la *fábrica de Asia*. Según McKinsey (2019), las cadenas de valor se están volviendo más regionales por la importancia del *nearshoring* para garantizar velocidad de respuesta a la demanda, especialmente para algunas industrias (como la fabricación de prendas de vestir). Esta consultora estima que la participación intrarregional del comercio mundial de bienes aumentó en 2,7 puntos porcentuales desde 2013, motivada por la mayor densidad comercial al interior de Asia y Europa.

Para que no haya confusiones, no se trata de negar el proceso de globalización sino de reconocer su fuerte base regional, ratificada con el relanzamiento del T-MEC (ex NAFTA) entre México, Estados Unidos y Canadá en 2018 y la firma en 2020 de la Asociación Económica Integral Regional entre 15 países de Asia aglutinados por China. Según Porta, Santarcangelo y Schteingart (2018), la fragmentación internacional de la producción no solo es heterogénea y responde a patrones de concentración regional claros (los tres bloques mencionados), sino que también existe un patrón regional respecto de cómo se distribuyen las tareas en dichas cadenas, reservando las más sofisticadas y rentables para los países centrales.

La estampida del covid-19 profundizó la tendencia en marcha hacia la regionalización. En primer lugar, el mayor involucramiento estatal en la economía a través de apoyos y subsidios al sector privado durante la emergencia aumentó la influencia pública en las decisiones de producción de las firmas, jerarquizando la relocalización hacia los mercados de destino, especialmente para productos críticos (respiradores, equipos de protección, etc.) (Enderwick y Buckley, 2020). Segundo, las mayores tensiones geopolíticas produjeron la

necesidad de disminuir la dependencia externa para la provisión de insumos estratégicos, especialmente entre las potencias, con el fin de salvaguardar la seguridad nacional. A su vez, más allá de la intervención pública, el covid-19 generó una transformación en las propias decisiones de localización de las firmas, que buscan aumentar la *resiliencia* de sus cadenas de producción. Según Economist Intelligence Unit (2020): «El covid-19 [acelerará] la tendencia hacia el acortamiento de las cadenas [hacia] un mayor enfoque en el uso de cadenas de suministro regionales».

Una oportunidad para nuestra región: hacia la fábrica MERCOSUR+

La lógica de la integración regional

La crisis de la hiperglobalización y de las formas de institucionalidad global asociadas a un libre comercio agresivo invitan a repensar la estrategia de inserción internacional de nuestro país con el fin de construir un camino de desarrollo inclusivo y sostenible en términos económicos, sociales y ambientales. En lugar de partir de una mirada dicotómica (bloque abierto versus cerrado), el diagnóstico precedente nos exige pensar la integración a la globalización bajo otros paradigmas.

El fortalecimiento de los procesos de regionalización —agudizados por la pandemia— es una característica insoslayable de esta época bisagra. En un mundo en abierta confrontación geopolítica, la opción de un alineamiento automático con alguna de las potencias en disputa sería en sí mismo limitante, y ofrendaría nuestro desarrollo a necesidades y prioridades ajenas. Por ello, en lugar de aceptar pasivamente una integración subordinada a alguna, o varias, de las fábricas dominantes en la geografía global, tenemos frente a nosotros la oportunidad de reconfigurar el MERCOSUR como una fábrica regional



de acumulación y multiplicación de valor, apostando a la ampliación en el nivel latinoamericano de un proyecto autónomo de integración: una *fábrica MERCOSUR+*.³ Esta oportunidad, que antecede a la pandemia, tiene aún más lógica y potencial en el mundo del covid-19.

-
- 3 Costa, Bianco y Bembi (2019) introducen la expresión *fábrica MERCOSUR* destacando la necesidad de una integración regional que priorice *lo productivo* por sobre *lo comercial*.

A modo de ejemplo, la feroz disputa por los insumos sanitarios esenciales desatada por la pandemia reveló que el reaseguro de estos insumos con base regional es crítico para garantizar el cuidado de la salud de las y los latinoamericanos. Esta crisis también desnudó la brecha con las potencias industriales con relación a las capacidades públicas (o público-privadas en alianza) para el desarrollo de vacunas. Por ello es fundamental reconocer el valor estratégico regional de la alianza entre México y Argentina para la fabricación conjunta de la vacuna de AstraZeneca/Oxford con vistas a proveer a América Latina.

Ejes para la reconfiguración del MERCOSUR

La construcción de una fábrica MERCOSUR+ es un proyecto estratégico que requiere de firme vocación política y considerable capacidad de concertación en el interior del bloque. No se trata de edificar una regionalización a secas ni vacía de contenido. Exige, en cambio, incorporar los aprendizajes de las primeras tres décadas de historia —abundantes en aciertos, pero también en errores— para avanzar hacia la reconfiguración del bloque en un nuevo escenario global. Desde nuestra perspectiva, para tener futuro, dicho proceso requiere de los siguientes ejes.

La característica saliente es su anclaje en una decidida articulación productiva, superando un abordaje anacrónico puramente *comercialista*. Es fundamental «moverse hacia la construcción de una “fábrica Mercosur” en el marco del desarrollo de cadenas regionales de valor y su creciente integración a nivel global» (Costa, Bianco y Bembi, 2019). Si bien ha habido avances parciales, el foco en lo productivo sigue siendo una asignatura pendiente del bloque. Asimismo, para ser sostenible, la articulación productiva requiere contemplar en su propio

diseño las asimetrías estructurales internas, de modo de no profundizar las desigualdades preexistentes (Vázquez, 2019).

Un segundo eje de relevancia implica establecer la centralidad del rol del Estado para diseñar y planificar la integración, así como para acordar con el sector privado y los trabajadores políticas de desarrollo sostenidas en el tiempo. El propio diario *Financial Times* (2020) afirmó que «[a raíz de la pandemia] los gobiernos deberán aceptar un papel más activo en la economía». Es que, ante la ausencia o complacencia estatal, son las transnacionales las que *integran* las economías con una división del trabajo en su interior y según su propia conveniencia (Arceo, 2011).

Por ello, una estrategia de desarrollo sostenible requiere de Estados integradores, inteligentes y emprendedores, capaces de estructurar el proceso de creación y distribución de valor orientado al bien común (Mazzucato, 2019). Será entonces esencial invertir en las capacidades de los Estados Partes del MERCOSUR, incluyendo su habilidad para negociar y sellar políticas entre ellos. Y, más aún, es decisivo apuntalar su capacidad de articulación con el capital —transnacional, regional y local—, porque para la reconfiguración del MERCOSUR sin el Estado no se puede, pero con el Estado solo no alcanza.

Esta fábrica MERCOSUR+ requiere también desplegar su potencial exportador, lo que significa diseñar la regionalización con una estrategia industrial selectiva, con mayor precisión quirúrgica a la hora de seleccionar las ramas y sectores productivos para el escalamiento y la inserción global. Esta definición requiere calibrar el contenido de la vinculación productiva que se busca desarrollar con el resto de los países de América Latina y con cada una de las tres fábricas del mundo: Norteamérica, Europa y Asia.

El impulso regional a la ciencia y la tecnología es un elemento central para una inserción global competitiva. No alcanza simplemente con una industrialización a la vieja usanza. Se requiere mejorar selectivamente la composición de la canasta exportable hacia bienes y servicios con *know-how*, diseño o formas de agregado de valor diferencial. La búsqueda de nuevas tecnologías, y no la mera réplica de tecnologías maduras, es la única forma de cambiar la lógica centro-periferia en el reparto de funciones en las cadenas de valor (Arceo, 2011).

Sin incluir aquí un listado exhaustivo, sobresalen algunos sectores neurálgicos para estructurar una nueva regionalización. Resulta esencial una política automotriz común que contemple el desarrollo del sector autopartista, el apoyo a la I+D y el fomento a las exportaciones. Otras oportunidades laterales para explorar son la explotación del litio asociada a su industrialización como batería de larga duración, la fabricación de autos eléctricos y, en un nivel aún más ambicioso, el diseño de un auto eléctrico propio del MERCOSUR.

En materia de insumos industriales de uso difundido, un polo clave para avanzar es el siderúrgico, donde hay espacio para aprovechar la capacidad instalada a nivel regional con un doble objetivo: reducir los niveles de importación de acero y desarrollar nichos de exportación. La articulación con la industria de la construcción debe realizarse en el marco de un plan de infraestructura para el MERCOSUR, que también contemple la urgente infraestructura digital.

Asimismo, es central considerar la explotación de hidrocarburos y el encadenamiento con sus derivados en la industria química, así como abordar la matriz energética regional con un horizonte de autosuficiencia y diversificación respecto de la dependencia de combustibles fósiles. Otro gran desafío de la fábrica MERCOSUR+ reside en la agregación de valor —en la región— a nuestros

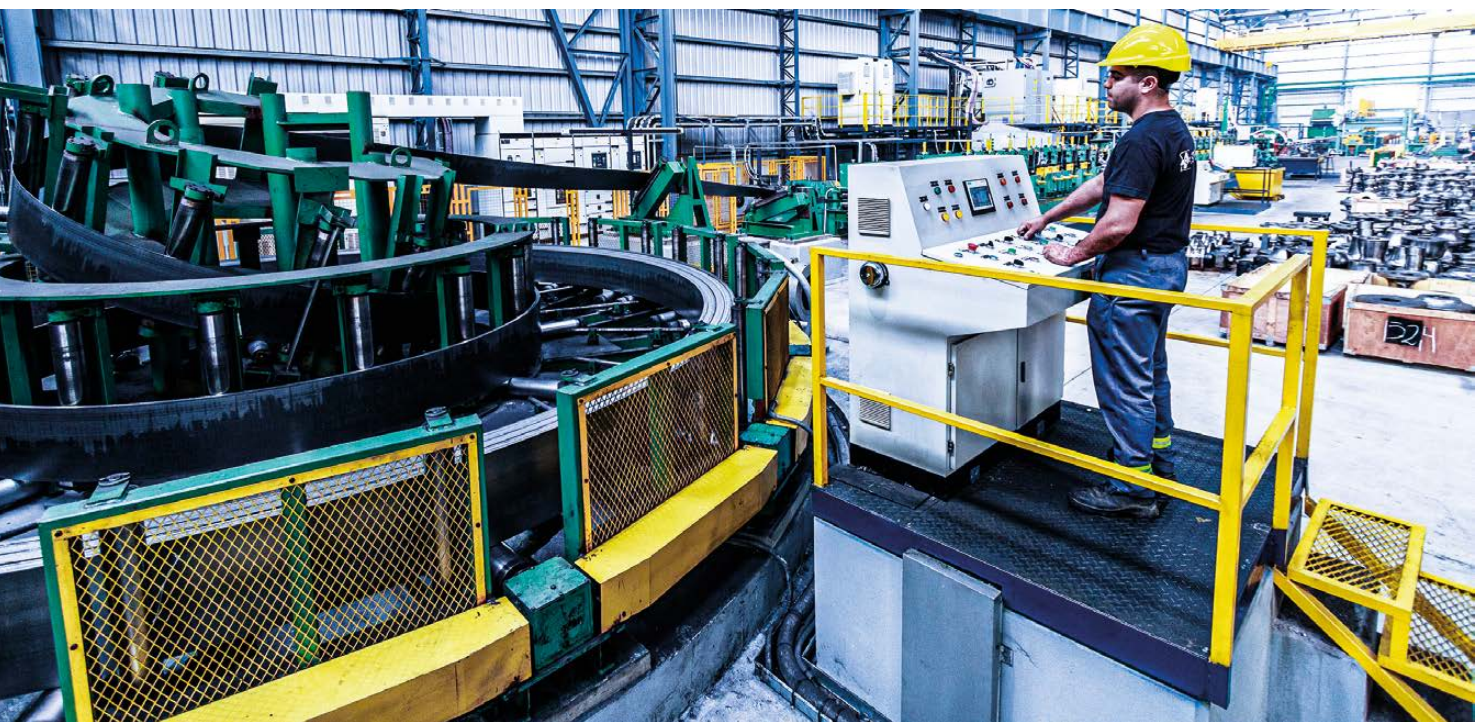
abundantes recursos naturales. Ello requiere contemplar la dimensión tecnológica y la de la soberanía alimentaria, especialmente en una región que produce alimentos en volumen para exportación. De acuerdo a Sztulwark y Lavarello (2021), existe un potencial para el desarrollo de innovaciones de base biotecnológica con orientación a los sectores agrícola y de la salud.

Finalmente, es necesario que la integración productiva contenga un perfil desarrollista, es decir, que la esfera de la producción esté articulada con un patrón de crecimiento y distribución equitativo e inclusivo, y, ante la grave crisis climática, que incorpore la dimensión ambiental como una cuestión sustantiva.

Perspectivas a futuro

Se podría argumentar, desde una posición de escepticismo, que el MERCOSUR ha encontrado demasiados obstáculos para consolidar una senda de integración que fortalezca el desarrollo económico y que, por tanto, es ilusorio aspirar a un proceso ambicioso de regionalización autónoma. Sin embargo, como sostuvo Ferrer (2007), se trata del «emprendimiento más profundo de la integración latinoamericana y conserva potencial de crecimiento».

La fuerza del MERCOSUR reside en su potencial productivo y en los logros alcanzados en sus primeros treinta años de historia. Uno de ellos ha sido decisivo: el bloque, hasta la fecha, ha funcionado como un escudo defensivo para limitar la incorporación subordinada del Cono Sur a la hiperglobalización. El ejemplo más claro fue la coalición construida conjuntamente por los líderes del MERCOSUR y otros referentes de la región para derrotar en 2005 el proyecto de creación de una zona de libre comercio hemisférica (ALCA). De hecho, desde entonces, ningún país del bloque ha firmado tampoco acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos, a pesar de las numerosas iniciativas en este sentido.



Hoy, la agenda de relacionamiento externo del bloque se ha multiplicado pero las dos cuestiones nucleares siguen siendo las mismas: 1. asegurar que los Estados Partes continúen encarando las negociaciones de manera conjunta; y 2. enfocar dichas negociaciones en el marco de un proyecto productivo regional —en lugar de hacerlo como una mera plataforma comercial—, con el objetivo de potenciar, en lugar de debilitar, las capacidades productivas y científico-tecnológicas del MERCOSUR.

Para concretarse, la oportunidad aquí presentada requiere trabajar para el alineamiento de los Estados de la región —junto con el sector privado y los trabajadores— en una estrategia de desarrollo regional de largo plazo con un horizonte de construcción de una fábrica MERCOSUR+. La alternativa sería resignarnos a una inserción dependiente y subordinada en las cadenas globales de valor, cuyos resultados, nos enseña la historia, conllevan un empeoramiento de las condiciones de vida de la población.

Un proyecto común de esta envergadura requiere de un juego de doble pinzas: una estrategia ofensiva concertada en el orden regional y cambios de reglas de juego en el orden global. Ambas se necesitan mutuamente. De la mano de una estrategia productiva regional, es urgente impulsar —en sintonía con los países latinoamericanos y otros aliados— un multilateralismo más solidario, inclusivo y desarrollista. Esto implica propugnar reglas de juego sistémicas que amplíen los márgenes de maniobra para el diseño y la implementación de verdaderas políticas de desarrollo en los países de ingresos medios y bajos. Se trata de una discusión profunda sobre las reglas del comercio internacional, propiedad intelectual, cooperación tributaria, regulación de las inversiones y arquitectura financiera internacional. La tarea es inmensa, sin duda, pero también ineludible para construir un país y una región con mejores condiciones de vida para nuestros pueblos.

Referencias bibliográficas

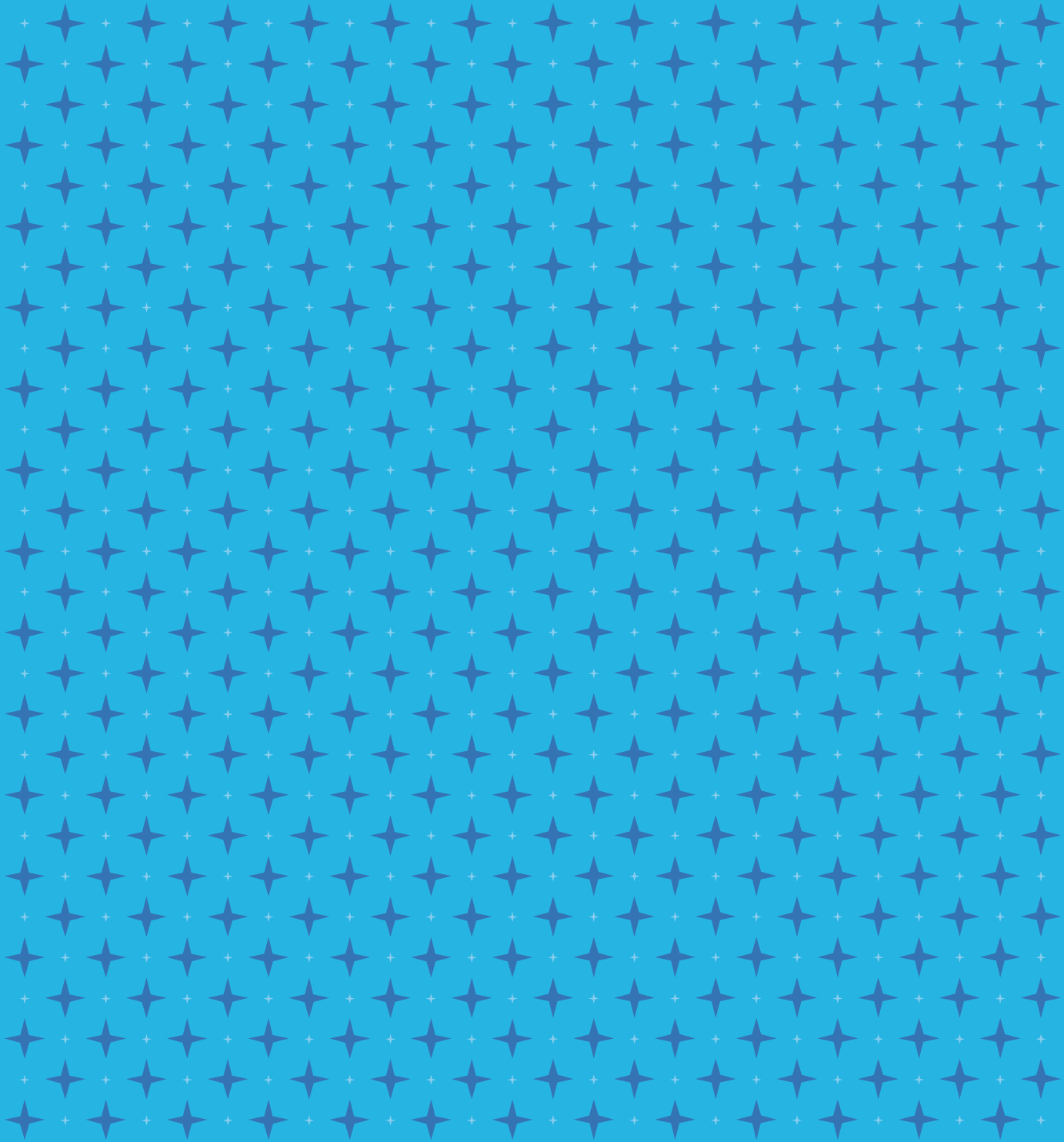
- ARCEO, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca – ccc.
- BAKAS, A. (2016). *Capitalism & Slowbalization, The market, the state and the crowd in the 21st century*. Dexter.

- BALDWIN, R., y LOPEZ-GONZALEZ, J. (2013). *Supply-chain trade: A portrait of global patterns and several testable hypotheses*. NBER working paper n° 18.957.
- BANCO MUNDIAL. (2020). *La pobreza y la prosperidad compartida 2020: Un cambio de suerte*. Washington, dc.
- BANCO MUNDIAL. (2021). *Perspectivas económicas mundiales*, Washington, dc.
- BLOOMBERG. (2020). *China's Economy Set to Overtake u.s. Earlier Due to Covid Fallout*.
- CEPAL. (2020). Presentación de Alicia Bárcena: Estado de Bienestar en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- COSTA, A., C. BIANCO, y BEMBI, M. (2019). El trilema del MERCOSUR. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo. En M. VÁZQUEZ (comp.), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (cap. 2). Buenos Aires: ciccus.
- ENDERWICK, P., y BUCKLEY, P. (2020). Rising Regionalization: Will the Post-covid-19 World See a Retreat from Globalization? *Transnational Corporations Journal*, 27(2).
- FERRER, A. (2007). El éxito del MERCOSUR posible. *Brazilian Journal of Political Economy*, 27(1).
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2020). *Perspectivas de la economía mundial: Un largo y difícil ascenso*. Washington, dc.
- FUNDACIÓN PETERSON. (2020). *u.s. Defense Spending Compared to Other Countries*. Washington, dc.
- MAZZUCATO, M. (2019). *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA libros.
- McKINSEY & COMPANY. (2019). *Globalization in transition: The future of trade and value chains*.
- PORTA, F., SANTARCÁNGELO, J., y SCHEINGART, D. (2017). Cadenas globales de valor y desarrollo económico. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 1(1).

- RODRIG, D. (2018). El populismo en la economía es deseable. *La Vanguardia*.
- SZTULWARK, S., y LAVARELLO, P. (2021). Modelo productivo, pandemia y crisis global. *Página 12*.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. (2020). *The Great Unwinding: Covid-19 and the regionalisation of global supply chains*.
- TOKATLIAN, J. (2019). Trump y la doctrina Troilo. *El Cohete a la Luna*.
- VÁZQUEZ, M. (2019). El MERCOSUR, ayer y hoy. Una geografía en disputa. En M. VÁZQUEZ (comp.). *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (cap. 1). Buenos Aires: ciccus.
- WANG, Z., y SUN, Z. (2020). From Globalization to Regionalization: The United States, China, and the Post-Covid-19 World Economic Order. *Journal of Chinese Political Science*, 2020.
- WITT, M. A. (2019). De-globalization: Theories, predictions, and opportunities for international business research. *J Int Bus Stud*, 50, 1053-1077.

Fotografías

- Mapa mundial. Carta H-5072*. Fuente: Servicio de Hidrografía Naval, Ministerio de Defensa, Argentina, p. 72
- Paralelo 55 Sur, Ushuaia, Argentina*. Autor: Luis Gastaldi.
Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 77.
- Fábrica metalúrgica, San Nicolás, Buenos Aires, Argentina*. Fuente: MERCOSUR, p. 82.



EL RELACIONAMIENTO EXTERNO DEL MERCOSUR

PABLO GRINSPUN

Embajador de Argentina ante la Unión Europea.

La agenda externa del MERCOSUR, entendida como la negociación de acuerdos comerciales, ha sido causa de las mayores discrepancias entre sus miembros. Pese a ello, nunca abandonamos las negociaciones conjuntas ni la cohesión necesaria para llevarlas a cabo. Esto se debe a que el MERCOSUR, como proyecto de integración, constituye una política de Estado en todos y cada uno de nuestros países y representa un valor más importante que las diferencias que hemos tenido y seguiremos teniendo. Por lo tanto, en vez de pensar en cambiar su estatus, pensemos en adaptar la estrategia de relacionamiento externo a lo posible. El artículo repasa las dificultades encontradas a lo largo del camino —y sus causas principales— y propone una mirada diferente para encarar una agenda renovada de relacionamiento externo, que tome en cuenta la experiencia acumulada de estos primeros treinta años. La nueva mirada no solo debería considerar las negociaciones comerciales, sino también la defensa de los valores comunes que nuestros países comparten, en el entendido que las relaciones externas no se agotan en las negociaciones comerciales.

Negociaciones externas conjuntas, concepto indivisible de una unión aduanera

Todo estadio de integración económica superior a una zona de libre comercio que incorpore un arancel externo común entre sus socios exige la negociación conjunta de acuerdos comerciales con terceros.

Es el caso del MERCOSUR, cuyo objetivo es alcanzar un mercado común y que desde 1995 comporta una (aún imperfecta) unión aduanera. El artículo 1º del Tratado de Asunción refleja claramente este imperativo, en el apartado que señala: «El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales».

De esta manera, la esencia misma del mercado común, así como de sus etapas intermedias —entre las que se cuenta la unión aduanera—, implica una política comercial y un arancel externo comunes. Arancel externo y negociaciones comerciales conjuntas son, entonces, indisolubles y parte del mismo concepto. En sentido contrario, las negociaciones diferenciadas implicarían crear una excepción permanente al cumplimiento del arancel externo común y licuar la construcción de la política comercial común, incluso cuando esta diste mucho de estar perfeccionada.

Tal vez, el mejor ejemplo de las negociaciones conjuntas como parte indivisible de una unión aduanera se exprese en el frustrado intento de incorporar a Chile como miembro pleno del MERCOSUR, en el año 2000.

En aquel entonces, el gobierno de coalición chileno encabezado por el socialista Ricardo Lagos indicó, apenas asumió la presidencia, su interés político en profundizar sus vínculos con la región y en particular por acercarse a los

países del MERCOSUR, manifestando la voluntad de incorporarse como miembro pleno al bloque. Esta decisión puede encontrarse en la declaración conjunta del primer encuentro entre los presidentes De la Rúa y Lagos, el 19 de mayo de 2000 (Dirección de Tratados, s. f.), cuyos párrafos 32 y 33 señalan lo siguiente:

32. Reiteran que una de las altas prioridades de su política exterior es la plena incorporación de Chile al MERCOSUR [...].

33. Coinciden en la oportunidad de comenzar negociaciones para la profundización del proceso de incorporación plena de Chile al MERCOSUR y sobre la necesidad inicial de establecer criterios de convergencia para este propósito [...].

Las negociaciones referidas en el párrafo 33 comenzaron inmediatamente, pero las intenciones políticas se dieron de bruces con dos cuestiones propias de la unión aduanera que separaban a Chile de los socios del MERCOSUR: por un lado, la diferencia en la estructura arancelaria de las partes (baja y lineal en el caso de Chile y más alta y escalonada según criterio de valor agregado en el caso del MERCOSUR) y, por el otro, el deseo del país trasandino de mantener autonomía en sus negociaciones comerciales externas.

Respecto de este último punto, las intenciones de Chile tuvieron eco en algunos socios del espacio regional, como en el caso de Uruguay, atizando un debate que ya se estaba instalando. En efecto, la posición de ese país era más cercana a la pretensión chilena, mientras que, en el otro extremo, Brasil defendía la postura más intransigente respecto de cualquier permiso para negociar individualmente. En el medio, en la Argentina de De la Rúa, algunas voces eran más cercanas a la posición brasileña mientras que otras eran más proclives a una

solución a la chilena.¹ Finalmente, la manera de saldar la discusión fue la sanción, impulsada por el socio más grande del bloque, de la Decisión del Consejo Mercado Común (CMC) 32/00, la que, con el tiempo, se convertiría en una de las más *famosas* de todo el plexo normativo del MERCOSUR.

Las conversaciones con el país trasandino prosiguieron algunos meses, con la esperanza (por parte del MERCOSUR) de que las diferencias en las estructuras arancelarias serían salvables a través de un esquema de convergencia, y de que Chile, finalmente, desistiría de sus intenciones de negociar con terceros de manera autónoma—incluyendo la negociación que por entonces estaba comenzando con la Unión Europea (UE)—, lo que de todas maneras no resolvería el hecho de que ya contaba con un acuerdo de libre comercio (con Canadá, firmado en 1996).

Por ello, no debería haber causado la sorpresa que generó en los países del MERCOSUR el anuncio del presidente Lagos el 29 de noviembre de ese año, en el marco de una visita oficial a Estados Unidos, del acuerdo alcanzado con el presidente Clinton para «que Chile y Estados Unidos inicien de inmediato la negociación de un acuerdo de libre comercio» (Gudynas, 2000). Las negociaciones se iniciaron tan solo una semana más tarde.

1 Es importante contextualizar que en esa época estaban en marcha las negociaciones para conformar un área de libre comercio de las Américas (ALCA) y que negociaciones bilaterales, como las que pretendía Chile, podrían eventualmente converger en la conformación de una zona de libre comercio a nivel continental.

Este anuncio dio por finalizadas las tratativas para el ingreso de Chile como miembro pleno del bloque, justamente por la necesidad de mantener, en el contexto de una unión aduanera, negociaciones conjuntas.

Luego de este episodio,² el debate dentro del MERCOSUR continuó y de alguna manera cristalizó, como veremos a continuación, que esta temática haya sido la que suscitara las mayores tensiones y desencuentros entre los socios.

Una historia de diferencias y tensiones

Si bien el debate sobre la agenda externa se profundizó a partir del citado caso, las tensiones ya estaban presentes desde la conformación de la unión aduanera cinco años antes, y perdurarían a lo largo de toda la existencia del proceso de integración.

En este debate, el MERCOSUR ha dilapidado una enorme energía, capital político, credibilidad, tiempo y recursos humanos —con el consiguiente desgaste en la *affectio societatis*—, todo lo que podría haberse invertido en fortalecer el proceso de integración, robusteciendo lo que Aldo Ferrer denominó la *densidad regional* (Ferrer, 2008).

-
- 2 Para Chile, ese anuncio del presidente Lagos fue el puntapié inicial de lo que sería su política de acuerdos comerciales con la mayoría de sus socios, en lo que se ha dado en llamar política de regionalismo abierto. Y, respecto del MERCOSUR, basta indicar que, luego de aquel comunicado de mayo de 2000, en el siguiente comunicado conjunto entre Lagos y De la Rúa (19 de marzo de 2001) ya no hay mención a la vinculación entre Chile y el MERCOSUR.



A través de los años, las discusiones giraron alrededor de dos ejes: por un lado, el eje jurídico, y por otro lado, el político, entendiéndose por este la manera en que cada país procesa su inserción internacional *ideal*.

Con respecto a lo jurídico, la controversia se dio en torno a la eventual derogación de la Decisión cmc 32/00 que, en su artículo 1º reafirma «el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en

los cuales se otorguen preferencias arancelarias». Sin embargo, como se explicó más arriba, su dictado obedeció a una necesidad política (de ahí el concepto utilizado de *reafirmar*), por lo que todo el debate, en definitiva, deviene abstracto y debe entenderse desde esa perspectiva y no por su impacto jurídico en las negociaciones comerciales conjuntas.

En relación con el eje político, de mucha mayor complejidad, los conflictos y debates han tenido que ver con la disputa por la prominencia de una de las dos opciones disponibles resultantes de la interacción entre desarrollo nacional, integración económica y relacionamiento externo. Bembi, Bianco y Costa (2018) denominan a estas opciones, respectivamente, *integración autónoma* e *integración dependiente*. Al igual que estos tres autores, Aldo Ferrer (2007) también desarrolló la interacción de los tres planos de la integración, *de lo que resulta el MERCOSUR posible*.

En este marco de interrelación entre las agendas nacionales, regional y externa, hay muchos que sostienen que los períodos en los cuales la agenda interna del MERCOSUR ha progresado hacia la profundización de la unión aduanera son, en realidad, aquellos en los que dichos avances respondieron a exigencias impuestas por las contrapartes en el marco de negociaciones externas. Sin embargo, esto sucedió solo en contadas oportunidades y, en todo caso, es un síntoma más de la falta de desarrollo endógeno a nivel nacional y de *densidad regional* de nuestra integración.

Es decir, lo que ha estado en juego son dos visiones contrapuestas respecto del desarrollo económico y de la inserción internacional, y el consecuente predominio de la agenda interna del MERCOSUR sobre la externa o viceversa.

No obstante estas dos visiones, se puede observar que las posiciones de cada socio se han mantenido relativamente estables a través del tiempo, aun

cuando gobiernos de diferente signo han alternado en cada país, con sus respectivas ideologías en relación de cuál debe ser la mejor inserción internacional.³

Desde esta perspectiva, entonces, es posible conjeturar que las causas de los desencuentros entre los socios no deben buscarse en factores externos sino en la propia estructura del MERCOSUR, una sociedad entre países muy disímiles en términos de tamaño y de estructura económica. La conflictividad en la agenda externa está más relacionada, luego, con el tamaño relativo de las economías y las diferentes estrategias nacionales de desarrollo, y es por ello de carácter estructural, determinando posiciones diferentes en materia de relacionamiento externo que muchas veces impiden llegar a consensos o mantenerlos en el tiempo.

Dicho de otra manera, si se considerara que las negociaciones externas encaradas de manera conjunta por el MERCOSUR no han sido exitosas, las supuestas *fallas* deberían buscarse principalmente en factores endógenos al proceso de integración. Entre estos factores, se destacan las asimetrías estructurales de tamaño a las que se suman, según los períodos de que se trate, las asimetrías de políticas.

Las *fallas* también se relacionarían con que el MERCOSUR es un *socio incómodo*, debido a la estructura productiva de sus miembros y a su importancia, competitividad y potencial como agroexportador.⁴ En este sentido, la mayor parte de los

-
- 3 El caso más emblemático es Uruguay, a partir de sus posiciones en el caso chileno, pasando por la carta del entonces presidente Tabaré Vázquez a sus pares del Mercosur solicitando un *waiver* para negociar bilateralmente con Estados Unidos en 2006, y llegando hasta estos días, con diversos pedidos de flexibilización de las negociaciones conjuntas.
 - 4 En función de la brevedad, no se hará referencia aquí a las deficiencias —tanto nacionales como regionales a través de la integración productiva— en los intentos

países desarrollados solo están dispuestos a negociar con el MERCOSUR en condiciones de desequilibrio, con amplio acceso a sus sectores industriales pero sin abrir su sector agrícola. Esto ha sido evidente en las negociaciones de tipo Norte-Sur, como con la UE. Es precisamente en este punto donde hacen agua los discursos que atribuyen la escasa firma de acuerdos comerciales del MERCOSUR a su falta de voluntad por abrirse al mundo o al proteccionismo de alguno(s) de sus miembros.

De hecho, a través de su historia, y con gobiernos de diferente signo político, el MERCOSUR lo ha intentado prácticamente todo en materia de relacionamiento externo. Ha encarado negociaciones con los países latinoamericanos (negociaciones intrarregionales), con países en desarrollo (Sur-Sur) y con países desarrollados (Norte-Sur). Ha firmado acuerdos marco, acuerdos de libre comercio y acuerdos de preferencias fijas, entre otros. Ha iniciado negociaciones que no prosperaron, y también ha probado diferentes maneras de negociar, desde la elaboración de textos base comunes para presentar a las contrapartes, hasta incluso la creación de un grupo negociador específico para negociar con Estados Unidos, con el presidente del BID como asesor principal (MERCOSUR, 2001).

Comparativamente, las negociaciones más exitosas han sido las intrarregionales (hay libre comercio con gran parte de los miembros de ALADI) y algunas encaradas en la esfera Sur-Sur. Las negociaciones Norte-Sur, por el contrario, han tenido siempre grandes dificultades para avanzar —o para suscribirse aquellas cuyas negociaciones finalizaron, como en el caso de la Unión Europea—. Si bien esto no indica un patrón, muestra una tendencia que debería ser considerada.



de reindustrialización, que trajeron en casi todos los casos una reprimarización de la producción.

Por último, no hay que olvidarse de la esfera multilateral. Aunque se realizaron varios intentos, no siempre se ha podido articular una adecuada coordinación en foros económicos y comerciales internacionales. Esto constituye un desperdicio, ya que compartimos muchas posiciones en estos ámbitos, así como tenemos preocupaciones comunes respecto del marco regulatorio de las nuevas agendas económicas globales.

De todo esto, pueden extraerse dos conclusiones.

La primera, de procedimiento, es que la experiencia acumulada en las negociaciones conjuntas ha permitido, por una parte, profundizar la cohesión y confianza mutua entre nuestros países a la hora de sentarse frente a una mesa de negociaciones; y, por otra parte, desarrollar un importante acervo en materia de textos base para disciplinas y parámetros de negociación, que debiera poder servir en el marco de una nueva agenda de relacionamiento externo.

La segunda, de sustancia, es que el MERCOSUR, para mejorar su perfil de inserción internacional, tiene que volver a concentrarse en su agenda interna. Priorizar, una vez más, la reducción de las asimetrías y la integración productiva a través de políticas que permitan complementar las capacidades individuales, tanto sectoriales como científicas y tecnológicas, de manera tal de constituir verdaderas cadenas de valor regionales, y no tan solo ser la parte inicial —de menor valor agregado— de algunas cadenas de valor globales.

¿Es posible una nueva estrategia de relacionamiento externo?

Si, como se explica más arriba, el MERCOSUR intentó prácticamente todo en materia de relacionamiento externo, es difícil responder positivamente a la pregunta sobre la posibilidad de una nueva estrategia en la materia.

Sin embargo, a partir de algunos elementos esbozados en este artículo, podríamos definir una serie de ideas que sirvan como disparadores de una estrategia futura:

- Retomar, en la agenda interna, el tema de las asimetrías estructurales y la integración de cadenas de valor regionales, materias que han sido dejadas de lado en los últimos años.
- Priorizar, en las negociaciones comerciales, aquellas con los países de la región, no solo con los miembros de ALADI, sino también con los países centroamericanos y caribeños.
- Profundizar la agenda de negociaciones Sur-Sur, es decir, con aquellos países de similar tamaño económico relativo y para los cuales la apertura del sector agroindustrial a la competencia del MERCOSUR no sea un impedimento.
- Analizar, caso por caso, mediante estudios de impacto previos—incluido el análisis de las sensibilidades defensivas de la contraparte—, el resto de las negociaciones en el marco de la dimensión Norte-Sur.
- Definir un marco negociador, a partir del acervo logrado, con un piso desde el cual el MERCOSUR negocie y techos (líneas rojas) con temas que estarán excluidos en cualquier negociación, así como retomar los trabajos de definición de textos base para las negociaciones.
- Volver a coordinar posiciones en los foros económicos multilaterales, a la luz de los debates de la nueva agenda comercial internacional, y en particular el creciente marco regulatorio en materia de comercio de productos agrícolas relacionado con el medio ambiente.

Y, por último, en una lógica en que el bloque vuelva a ser el espacio en el cual podamos «fortalecer nuestra voz en el ámbito multilateral en pos de un orden mundial más democrático, justo y en paz» (Taiana, 2021):

- Definir aquellos valores comunes a nuestras democracias (incluyendo el Estado de derecho, y la defensa de los derechos humanos) que constituyan políticas de Estado y, por lo tanto, no sujetas a cambios según los gobiernos de turno, de manera de coordinar políticas y llevar una posición de permanente defensa de esos valores en todos los ámbitos internacionales y multilaterales.

Después de todo, el relacionamiento externo es mucho más que negociaciones comerciales.

Referencias bibliográficas

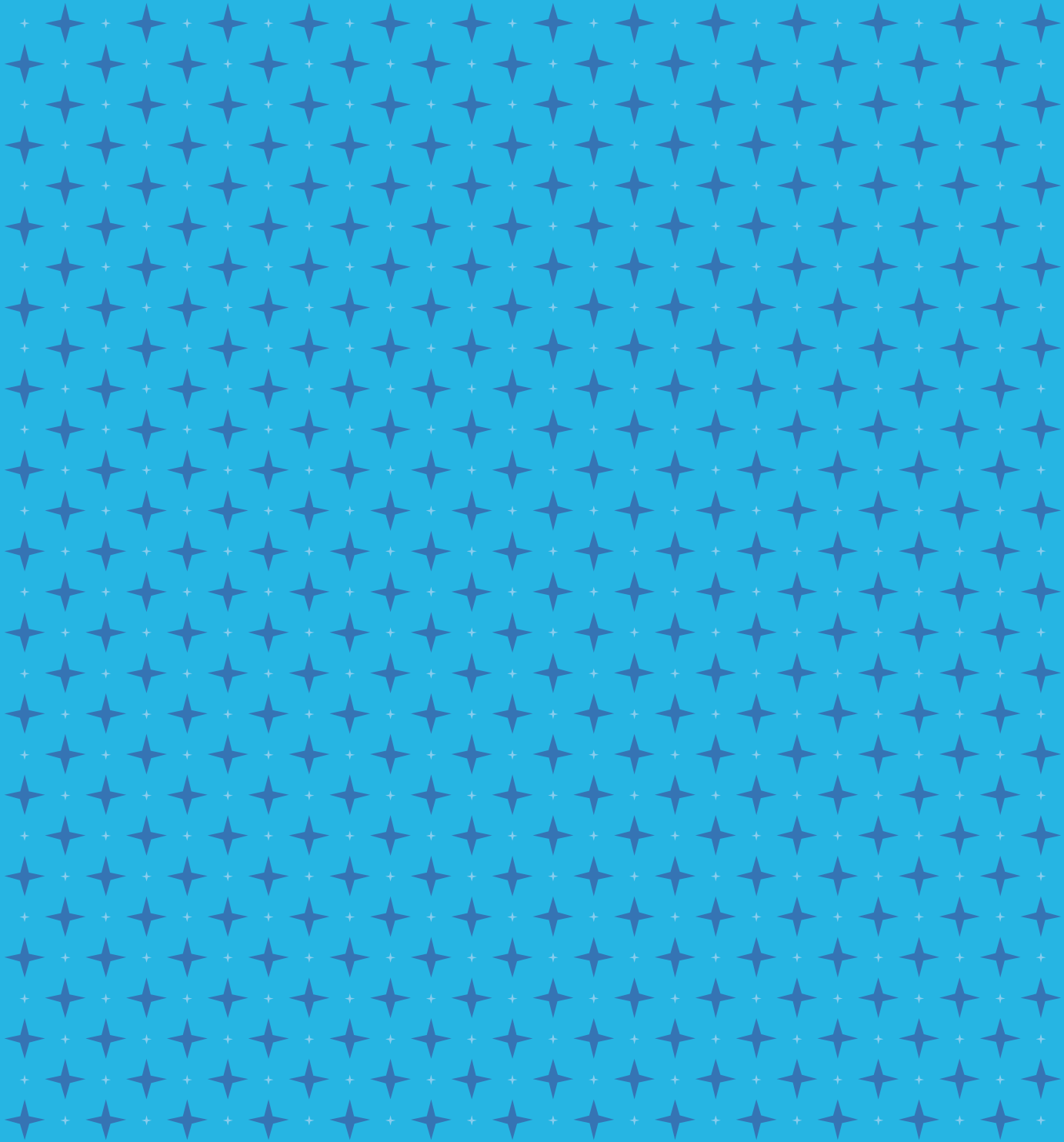
- BEMBI, M., BIANCO, C., y COSTA, A. (2018). El trilema del Mercosur. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo. En M. VÁZQUEZ (comp.), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa*. ciccus (2019).
- DIRECCIÓN DE TRATADOS. (s. f.). Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República de Chile. *Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina*. Recuperado de https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=kqajlg==
- FERRER, A. (2007). El éxito del MERCOSUR posible. *Revista de Economía Política*, 27(1), 147-156.
- FERRER, A. (2008). Densidad nacional y densidad regional. *Revista Densidades*, 1.

- GUDYNAS, E. (2000, diciembre 14). El acuerdo de libre comercio entre Chile y EEUU anuncia retrocesos en la integración latinoamericana, *Integraciónsur*. Recuperado de <http://integracionsur.com/el-acuerdo-de-libre-comercio-entre-chile-y-eeuu-anuncia-retrocesos-en-la-integracion-latinoamericana/>
- MERCOSUR. (2001). MERCOSUR/xx CMC/DEC. n° 08/01. Negociaciones con terceros países. Recuperado de https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10927_DEC_008-2001_ES_Negociaciones_Terceros%20Pa%C3%ADses_Acta%201_01.pdf
- TAIANA, J. (2021). MERCOSUR: Una alianza con pasado, presente y futuro. En *MERCOSUR. Una política de Estado*. (pp. 43-49). Montevideo: Presidencia de la Nación Argentina - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina - Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI.

Fotografía

Vicuñas del Altiplano andino. Autor: Ruth Alvarenga.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 92.



MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO, UNA MIRADA DESDE EL MERCOSUR

MARÍA DEL CARMEN SQUEFF

Representante permanente de Argentina ante las Naciones Unidas.

Nuestra región y sus regionalismos han sido motivo de desvelo de más de un visionario y también la preocupación de la mayoría de las administraciones nacionales con diferentes tonalidades. El alcance global del regionalismo, conformación de la Unión Europea (UE) mediante, casi siempre lleva a considerar la relación con el multilateralismo en ritmo de confrontación. Cabría preguntarse si el permanente *corsi y ricorsi* en el que se desenvuelve la integración económica de América Latina y el Caribe es el resultado de una tensión con el multilateralismo de años pasados o, más bien, la confrontación con un proceso de globalización profundo del que ningún esquema de integración regional pudo escapar. Celebrar al MERCOSUR en sus treinta años significa valorar justamente la permanencia del esquema, el algunas veces bastardeado MERCOSUR **mercantil** y también revalorizar todos los otros aspectos de integración que con ritmos diferentes se han desarrollado.

El multilateralismo, del esplendor a la escasez

El multilateralismo y las organizaciones surgidas por la Carta de San Francisco y los acuerdos de Bretton Woods, las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio/Organización Mundial del Comercio (GATT/OMC), tuvieron una vida plena hasta los cambios de los años noventa, es decir, hasta la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética. Habían surgido como resultado del espanto y el costo de la Segunda Guerra Mundial y gerenciaron bastante bien la Guerra Fría. Fue un sistema pensado desde los países centrales, y una muestra de ello fue el rol vital del Consejo de Seguridad. No obstante, los demás países supieron aprovechar los intersticios del sistema y fueron posicionándose en todos los ámbitos donde podían moverse con cierto grado de incidencia.

Luego de los cambios profundos de los noventa, seguidos por una globalización a varias velocidades, todas las organizaciones internacionales entraron en procesos de transición, decadencia quizás, y no han encontrado aún un camino claro para una renovación plena y, en consecuencia, una operatividad mayor en sus funciones.

No obstante, sería ingenuo seguir adelante sin mencionar el rol de dos grandes actores del orden internacional actual, Estados Unidos y China, y la disputa que hoy, a diferencia de las guerras de antaño, se está jugando por otros medios en diferentes espacios. Estados Unidos, adalid del multilateralismo del 45, en los últimos años ha abandonado acuerdos muy importantes, tales como el Acuerdo de París, sobre cambio climático, el Pacto Nuclear con Irán, el Acuerdo Transpacífico en 2017, su desprecio por la OMC y, por último, su actitud en la salida de la Organización Mundial de la Salud. La administración del presidente Joe Biden ha prometido revertir estas decisiones.



Por su parte, China, de ser prácticamente un actor marginal del sistema multilateral, ha cobrado un rol destacado en este campo y ha incursionado en la disputa por la presidencia de organismos. Se destaca la conducción de la FAO que ejerce desde hace dos años.

Cabría preguntarse si estaremos entonces ante un nuevo bipolarismo. Sería apresurado sacar conclusiones. No obstante, parecería que el multilateralismo de hoy, entre otras cosas, es bastante más complejo que la disputa entre Estados Unidos y China, porque los otros grandes actores estatales y los no tan grandes están jugando un partido fuerte. En realidad, son todos esos actores y los *nuevos*, tal el caso de la sociedad civil en sentido amplio, los que

están manteniendo vivo el sistema. El multilateralismo les sirve para fortalecerse frente a la lucha descarnada de los dos grandes.

Un desarrollo parecido se aplica al GATT/OMC. Desde 1947 hasta 1994, el GATT estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial, y en ese tiempo hubo períodos en los que se registraron algunas de las tasas más altas de crecimiento del comercio internacional. A pesar de su aparente solidez, el GATT fue durante esos 47 años un acuerdo y una organización de carácter provisional. La Ronda de Uruguay y la creación de la OMC en 1995 produjeron la mayor reforma del comercio internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Mientras que el GATT se había ocupado principalmente del comercio de mercancías, la OMC y sus acuerdos abarcan además el comercio de servicios y la propiedad intelectual. La creación de la OMC también dio lugar a nuevos procedimientos para la solución de diferencias. Justamente el mecanismo de solución de diferencias le daba solidez al sistema. La política de la administración Trump de desprecio del sistema multilateral se materializó en la paralización de ese mecanismo, no nombrando a los jueces necesarios para su funcionamiento. Como consecuencia, el sistema languidece.

El regionalismo y el auge de los acuerdos de liberalización comercial

En busca de mejorar la inserción internacional y aumentar el comercio, en los noventa y amparados por el GATT/OMC proliferaron los acuerdos de liberación comercial, con distintos matices y profundidades. Fueron notificados 339 acuerdos a la OMC.

Los acuerdos en general no son ni buenos ni malos *per se*, sino que favorecen una gama de políticas que los Estados están obligados a ejecutar en un

período y que luego se mantendrán, salvo la renuncia o salida del acuerdo que les dio origen. El ejemplo más vívido es el proceso de integración de Europa. Desde la firma en 1957 del Tratado de Roma, mediante el cual se constituyó la Comunidad Económica Europea, o mercado común, a su perfeccionamiento en Unión Europea con el Acuerdo de Maastricht (Tratado de la UE) en 1993, el proceso implicó la incorporación de Estados, la profundización de la integración y de normativa correspondiente. Salvo el Reino Unido, nadie salió de ese barco de 27 países que se ha reinventado permanentemente.

En el mismo período, América Latina pergeñó diferentes experiencias de integración regional: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Pacto Andino, el MERCOSUR, la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), entre otras.

Hablar de la integración de nuestra región conduce necesariamente al ideario libertador tanto de José de San Martín con su gesta independentista, que lo llevó a cruzar la cordillera de los Andes para liberar a Chile y Perú, como a Bolívar, que hasta los últimos momentos de su vida buscó la Patria Grande. Algunos factores favorecían y favorecen aún hoy esa unidad: la raíz lingüística común del español y el portugués, sin desmedro de las lenguas de los pueblos originarios, la historia y los desarrollos políticos, sociales y económicos y comerciales que, con diferencias, tienen matrices comunes.

Hay varios, quizás demasiados, esquemas de integración latinoamericana; en ese sentido prefiero detenerme en lo más urgente, que en este caso coincide con lo importante: en el MERCOSUR. Trataremos de responder por qué hoy más que nunca se necesita del MERCOSUR.

El MERCOSUR, ¿un acuerdo comercial más?

El bloque, integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, es la principal herramienta para asegurar la democracia y la consolidación de una zona de paz en la región.

La marca MERCOSUR genera más beneficios que el juego individual, en tanto plataforma de vinculación con el resto de la región y con el mundo.

El desarrollo del MERCOSUR contribuye a incrementar la integración social, productiva y comercial de y entre nuestros países.

En el plano económico-comercial, el MERCOSUR es el proceso de integración más maduro del continente. Tiene el valor de ser no solo una política de Estado para nuestro país —y para nuestros socios— sino, además, una realidad cristalizada. En torno a la situación actual del bloque se plantea un debate en términos de flexibilizar su institucionalidad en el relacionamiento externo o avanzar hacia un entramado, quizás con estándares básicos de supranacionalidad, que fortalezca las capacidades de sus socios en su interrelación con terceros. Este debate también se extiende hasta los alcances de la integración, tanto económica como social, política e institucional. Cabe destacar que ningún actor relevante de la política nacional reniega de su existencia o expone argumentos contrarios a su validez en el devenir histórico regional. Esta situación adquiere particular relevancia teniendo en cuenta el proceso que terminó con la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Los resultados económicos y comerciales alcanzados deben ser valorados: entre 1995 y 2019, el comercio intra-MERCOSUR, medido en dólares constantes (descontando la inflación), estuvo cerca de duplicarse; las exportaciones totales de los miembros del bloque hacia los otros miembros del MERCOSUR pasaron de 24.243 millones de dólares anuales en 1995 (ajustados a precios de 2019) a

37.834 millones de dólares en 2019 a valores de ese año, y un máximo en 2011 de más de 61.000 millones de dólares, ajustados a valores de 2019.¹

El comercio intra-MERCOSUR es especialmente significativo para sus miembros. En el caso de nuestro país, en 2019 representó el 19,3% de las exportaciones y el 24,9% de las importaciones. Mientras, Paraguay es el socio que concentra la mayor parte de sus exportaciones e importaciones dentro del bloque (58% y 31%, respectivamente), seguido por Uruguay (21% y 34%). Por último, para Brasil, el bloque es menos relevante como destino de sus exportaciones (7%) y como origen de sus importaciones (11%).

Si miramos el comercio intrabloque de los países del MERCOSUR en su conjunto es, luego del Caribe (25%), el bloque regional latinoamericano con mayor comercio entre sus miembros.

Los países del MERCOSUR destinan, conjuntamente, un 11% de sus exportaciones al propio bloque y, de lo que importan, un 16% proviene de los socios. Ello contrasta con lo que ocurre al interior del otro gran conglomerado regional, la Alianza del Pacífico, que destina a sí mismo solo un 3% de sus exportaciones, una proporción menor a la de sus ventas externas al MERCOSUR (4%). Pero lo que es aún más significativo es que del total de las exportaciones intrabloque del MERCOSUR, el 71% corresponde a manufacturas de origen industrial, lo que es, en consecuencia, determinante para cualquier proyecto de fortalecimiento industrial y desarrollo tecnológico.

No obstante, y sin desconocer que durante la primera década de su desarrollo el aspecto económico-comercial ocupó un espacio casi excluyente, es

1 Estos ajustes se basan en la evolución del IPC de Estados Unidos.

preciso señalar que ya en los documentos fundacionales del MERCOSUR se preveía el desarrollo de una integración multidimensional que abarcara también los aspectos sociales, políticos e institucionales de las sociedades involucradas. Los objetivos que inicialmente impulsaron la creación del MERCOSUR y los cimientos institucionales erigidos por los actores estatales involucrados, junto con el accionar de una ciudadanía cada vez más participativa y consciente de sus derechos, beneficios y obligaciones ligadas al espacio regional, fueron nutriendo y ampliando progresivamente una agenda que se transformó en multidimensional. En tal sentido, es importante destacar algunos de los avances efectivos que se han ido dando en estos últimos treinta años, por ejemplo:

- Se han creado mecanismos que facilitan a los ciudadanos del MERCOSUR la circulación y la obtención de la residencia legal en el territorio de otro Estado Parte con derecho a trabajar en igualdad de condiciones. La inmigración absorbida sin conflictividad se debió en gran medida al buen funcionamiento del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.
- En materia de aportes a la seguridad social, los acuerdos alcanzados permiten unificarlos y que se acrediten a fin de que los trabajadores obtengan los beneficios previsionales.
- Los certificados, títulos y estudios de niveles primario y medio emitidos por instituciones educativas de cualquier Estado Parte del MERCOSUR son reconocidos por los demás Estados Partes en las mismas condiciones del país de origen, mientras que los títulos universitarios de grado tienen reconocimiento limitado a los fines de prosecución de estudios de posgrado, docencia e investigación y ejercicio profesional pleno para un grupo inicial de nueve carreras.

- Se reconoce la validez de algunos de los documentos de identificación personal como documentos de viaje hábiles para el tránsito de nacionales o residentes regulares de los Estados Partes y Asociados.
- Se estableció el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el primer mecanismo solidario de financiamiento propio de los países del MERCOSUR, cuyo objetivo es reducir las asimetrías del bloque. Se integra por aportes de los Estados Partes y se destina a financiar proyectos de mejora de la infraestructura, competitividad de las empresas y desarrollo social en los países del MERCOSUR. Desde su creación en 2004 se aprobaron 43 proyectos, tanto de infraestructura como de desarrollo económico, con un aporte de más de 1.000 millones de dólares. El conocimiento de las sociedades de nuestros países de la existencia de estos derechos y beneficios desarrollados en el marco del MERCOSUR, y su ejercicio, son determinantes para el desarrollo de un sentido de pertenencia a una comunidad que trascienda lo nacional, un *affectio societatis* que nos defina.

Se estima importante difundir las posibilidades actuales del MERCOSUR, explorarlas al máximo y, recién después, pensar en modificar aquellos elementos necesarios para que el bloque mantenga su capacidad de acompañar la integración en los tiempos que corren.

¿Qué representa el MERCOSUR para Argentina?

Argentina, en su condición de país de renta media, está llamada a desarrollar una política exterior orientada a potenciar sus capacidades negociadoras, fortalecer su autonomía y construir una voz propia en los temas globales, teniendo

como horizonte el desarrollo socioeconómico con equidad, la generación de trabajo y la consolidación de una sociedad democrática y del Estado de derecho.

Para alcanzar estos objetivos, el MERCOSUR ha sido desde 1991 la plataforma indispensable desde la cual Argentina se vincula con la región y con el mundo. El peso específico de la economía integrada del bloque y su traducción en capacidad política negociadora no pueden ser desestimados.

El MERCOSUR, además, fue también un promotor definitivo de los acuerdos que en los años ochenta eliminaron las hipótesis de conflicto bélico en la región y se convirtió en el sustento para el impulso a políticas conjuntas de desarrollo de tecnologías que, de otro modo, podrían generar alertas de seguridad geopolítica —por ejemplo, la energía atómica—.

La Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) es una muestra acabada de ello. Estos desarrollos han sido determinantes en la construcción y afianzamiento de una zona de paz en toda América Latina.

Multilateralismo y regionalismo, ¿para cuándo la síntesis en el MERCOSUR?

Desde su creación, el MERCOSUR ha hecho importantes avances en la integración y ha demostrado, incluso durante la gestión de Jair Bolsonaro, la más disímil de todas las administraciones de los cuatro Estados Partes desde los inicios sólidos de la integración, que es una política de Estado y que llegó para quedarse hace ya treinta años.

Ahora bien, esa innegable profundización del regionalismo que es el MERCOSUR pocas veces unifica la voz de sus miembros en los foros internacionales. También hay que decir que no tenemos posiciones diametralmente opuestas

pero no se desarrolló una vocación unívoca. Se realizan consultas y conversaciones pero cada Estado asume su posición en el ámbito multilateral. Una mayor integración a ese nivel seguramente contribuiría a fortalecer la autonomía relativa de sus miembros.

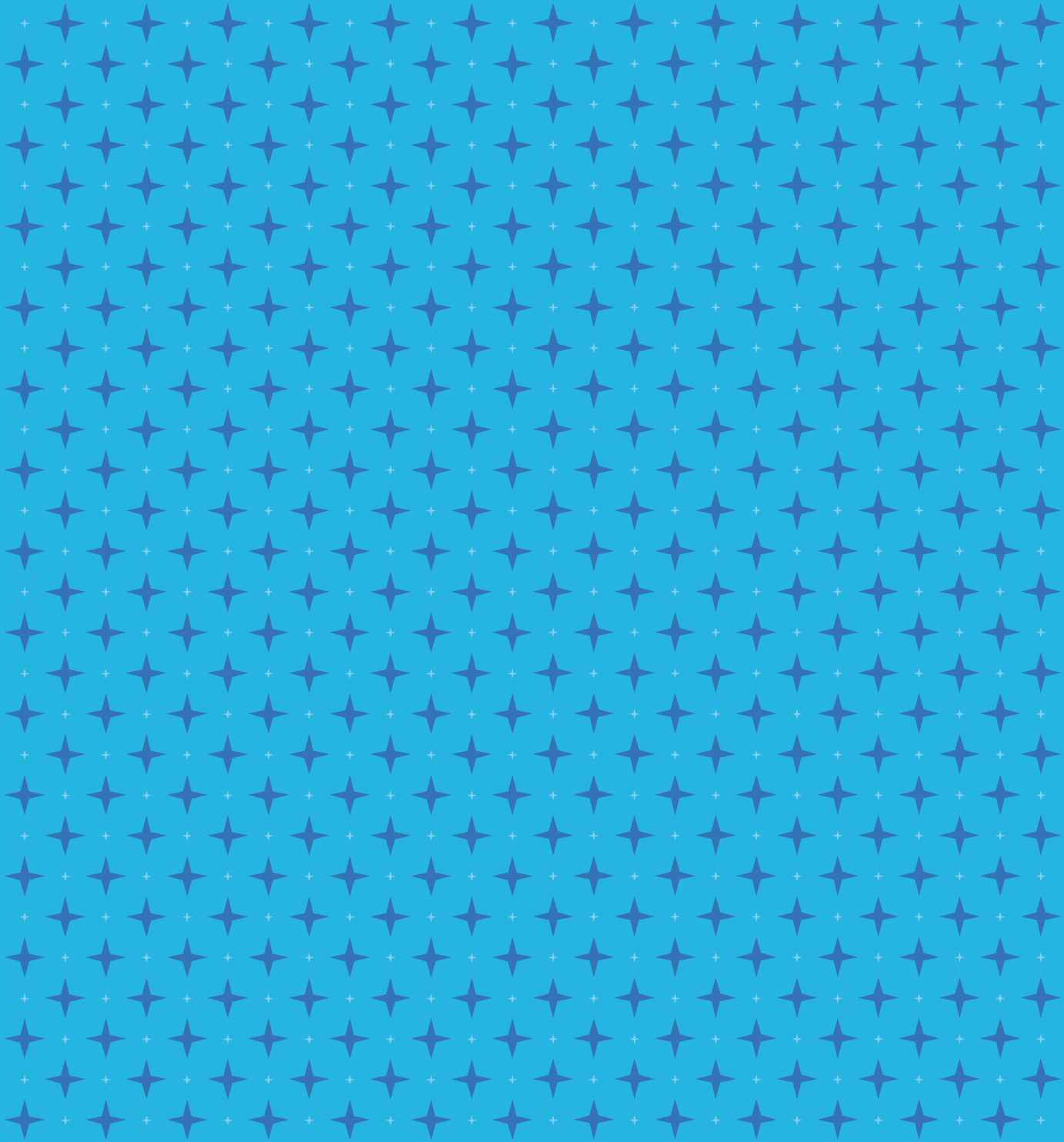
Para finalizar, ¿se contraponen el regionalismo del MERCOSUR y el multilateralismo? Para nada. Por el contrario, podrían complementarse muy bien y obtener mejores beneficios.

Ante esto, cabría entonces hacerse otra pregunta: ¿es necesario el multilateralismo? Sin duda es necesario. No solo por los horrores reiterados a los que la humanidad se somete recurrentemente. Y no me refiero solo a las guerras, sino también a las medidas económicas y comerciales que pueden perjudicar considerablemente a los países, porque todas ellas han sido definitivas en la construcción de las organizaciones internacionales; me refiero también a los acuerdos multilaterales que han servido para salvar muchas vidas y acompañan un mundo cada vez más interdependiente y globalizado. Este mundo globalizado necesita de más y mejor multilateralismo. El punto no debe ni puede estar en discusión. El desarrollo de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la ejecutividad que cada país le está dando a los distintos objetivos son una muestra de ello. Aunar criterios comunes en el MERCOSUR para concretar la Agenda 2030 es un desafío que la actual presidencia argentina podría proponer y que redundaría en beneficios para la integración y para los Estados Partes.

Fotografía

Fortaleza, Brasil. Autor: Eduardo Bodiño.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 103.



HACIA UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA AL SERVICIO DEL DESARROLLO DEL MERCOSUR

AUGUSTO COSTA

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), magíster en Desarrollo Económico (*London School of Economics*) y en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín). Ministro de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires. Fue secretario de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y secretario de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

A lo largo de sus treinta años de historia, el MERCOSUR ha intentado transitar dos modelos de integración productiva e inserción internacional opuestos: uno que se basa en el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas de nuestros países y otro que busca promover el fortalecimiento de diferentes sectores de la actividad económica de la región, con énfasis en el desarrollo industrial. Mientras que el primero ha logrado avanzar rápidamente en dos períodos distintos, el segundo se ha encontrado con una serie de obstáculos que impidieron su progreso y consolidación. A partir de estas experiencias, y de cara al futuro, existe una serie de desafíos que no pueden pasarse por alto si se busca un modelo de integración sustentable y que redunde en mejoras sostenibles en las condiciones de vida de nuestros pueblos.

La integración de los espacios nacionales en el sistema económico internacional es un proceso que viene desarrollándose desde hace varios siglos. La dinámica histórica y las políticas implementadas por los países fueron consolidando en cada caso un determinado tipo de especialización y patrón de desarrollo. En el mundo actual, no es una opción para un país funcionar de manera aislada o autárquica, sin ningún tipo de relación con el resto del mundo. Por el contrario, de lo que se trata es de encontrar el mecanismo de inserción internacional más acorde a los objetivos económicos, políticos y sociales que se tengan.

Al momento de su nacimiento en el año 1991, el MERCOSUR se proponía como un mecanismo de facilitación de los flujos de intercambio económico de los países que lo conformaron, derribando obstáculos para el comercio intrazona y apuntando a un *regionalismo abierto* (CEPAL, 1994). Es decir, el fin declarado era consolidar una estrategia de crecimiento basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada uno de los países del bloque, fundamentalmente en lo que respecta a la producción de alimentos, la explotación de recursos minerales y las actividades extractivas y de bajo valor agregado para la exportación, así como algunos nichos de servicios. En este esquema, que denominaremos de *integración dependiente*, la vinculación con el resto del mundo se focalizaba fundamentalmente en estrechar los lazos con los países desarrollados o *del Norte*.

Este esquema de apertura y liberalización, basado en la teoría ortodoxa del comercio internacional, asumía que aquellos que no se encontraran en condiciones de enfrentar la competencia extranjera serían desplazados del mercado. Pero aseguraba que el volumen de negocios ampliado de los que sí lo lograrán (los *ganadores*) más que compensaría este efecto y convertiría al proceso en algo conveniente desde el punto de vista social (Findlay, 1987; Rodrik, 2017).

No se buscaba impulsar cambios estructurales en el modo de inserción internacional ni en los patrones de especialización de nuestros países. Tampoco se consideraba a la integración de las economías de la región como una herramienta tendiente al desarrollo de nuevas ventajas competitivas a partir de la complementación productiva y comercial.

Contrariamente a sus promesas, la *integración dependiente* trajo consecuencias profundamente regresivas en materia económica y productiva. No solo empeoró la calidad de la participación de los países miembros en las cadenas globales de valor (CGV), sino que el proceso de reprimarización, desindustrialización y concentración provocó una fuerte inestabilidad económica, la pérdida de capacidad de generación de empleo de calidad, el empobrecimiento de una gran parte de la población y la profundización de las asimetrías entre los países del MERCOSUR (Costa, Bianco y Bembí, 2019).

La crisis del neoliberalismo que fue extendiéndose durante la segunda mitad de los años noventa abrió un proceso de transición hacia una nueva etapa. Desde principios del siglo XXI fue cobrando fuerza la idea de que las perspectivas de desarrollo del bloque dependían de la instauración de un modelo de desarrollo basado en la industrialización y el agregado de valor a la producción, abandonando deliberadamente el principio de ventajas comparativas estáticas y la centralidad absoluta de la dimensión comercial como estrategia de crecimiento.

En este marco, la integración regional constituye un instrumento fundamental para el fortalecimiento de la inserción internacional del MERCOSUR, al funcionar como espacio de acumulación ampliado que promueve el escalamiento productivo y la incorporación de tecnología y conocimiento a una producción cada vez más sofisticada, a partir de la especialización y complementación de las economías.

La planificación del proceso de integración y la cooperación entre los países del bloque es clave para que la estrategia sea exitosa, así como la equitativa distribución de costos y beneficios para los participantes. Lo que debe evitarse es que se produzcan en el interior del bloque dinámicas del estilo centro-periferia, de modo tal de que el proceso sea armónico y cuente con la legitimidad suficiente para que sea sustentable.

La voluntad política de avanzar en este tipo de esquema de funcionamiento del MERCOSUR, que llamaremos *integración autónoma*, se materializó en iniciativas como la creación del Grupo de Integración Productiva (GIP) o el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que impulsaron una agenda basada en el fortalecimiento de la infraestructura productiva regional y en el desarrollo de proveedores locales alrededor de cadenas de valor estratégicas, como el petróleo y gas o el complejo automotriz. Durante esta etapa se observaron incipientes progresos en términos de integración productiva, que no llegaron a consolidarse debido —entre otras cosas— a la falta de políticas de largo plazo y a las dificultades para garantizar el financiamiento adecuado.

La crisis de 2008 evidenció las inconsistencias entre los modelos de desarrollo de los países miembros y los problemas del bloque para resolver la distribución de costos y beneficios del esquema de integración. En este contexto, se profundizó la tensión con los miembros de menor desarrollo relativo y el MERCOSUR se sumergió en una nueva fase que se caracterizó por la prórroga a diversas excepciones existentes a la unión aduanera.

En los últimos años se fueron imponiéndose nuevamente los principios fundacionales del regionalismo abierto, con énfasis en la agenda comercial como eje rector de la relación intra y extrabloque. La revitalización de las negociaciones para sellar el acuerdo con la Unión Europea refleja fielmente la prioridad

política de acelerar la apertura de las economías hacia terceros mercados, fundamentalmente las economías desarrolladas.

Los desafíos para consolidar una verdadera agenda de integración productiva

Tanto en términos teóricos como a la luz de la experiencia histórica, un proceso de *integración autónoma* tiene —a priori— un mayor potencial para impulsar un desarrollo sustentable de las economías y promueve una distribución de la riqueza más equitativa que una estrategia de *integración dependiente*. Ante la volatilidad y las crisis recurrentes de nuestra región y el fuerte impacto que viene teniendo la pandemia del coronavirus en nuestros países, el MERCOSUR se enfrenta con el desafío de desarrollar una estrategia consistente de integración productiva regional. Esta debería permitir una inserción inteligente en un sistema económico internacional que viene sufriendo transformaciones vertiginosas en las últimas décadas.

Para ello, es fundamental aprender de las enseñanzas del pasado y apuntar a la consolidación de un bloque que —mediante un proyecto de integración autónoma— pueda brindar respuestas a los problemas estructurales de nuestros países y atender a las necesidades y urgencias de nuestras sociedades.

El trilema del MERCOSUR: inconsistencias entre las políticas nacionales de desarrollo, el esquema de integración y el tipo de relación externa

A cada modelo de desarrollo nacional le corresponde una determinada estrategia de inserción internacional, basada en modalidades particulares de integración regional y de relaciones externas. Para que el proceso en su conjunto marche sin conmoción, la primera condición —necesaria pero no suficiente— es



que las políticas nacionales de los países que participan del bloque regional sean consistentes y se encuentren alineadas. Esto es, que se enmarquen en un mismo criterio de desarrollo en que cada uno de los países sea capaz de realizar un aporte al conjunto, a través de la cooperación, la complementariedad y la especialización inter o intrasectorial (Costa, Bianco y Bembi, 2019).

El intento de integración autónoma de la primera década del siglo XXI sufrió de una serie de incompatibilidades que dificultaron el proceso. En primer

lugar, se observaron contradicciones evidentes entre los distintos modelos de desarrollo nacional de los países miembros. Mientras que, con sus diferencias, Argentina y Brasil tuvieron gobiernos que priorizaban políticas basadas en el mercado interno y el sostenimiento de las condiciones para que diversos sectores (incluyendo una amplia gama de actividades de la industria manufacturera) pudieran desarrollarse, Paraguay y Uruguay registraron estrategias abiertamente librecambistas y sobre la base de la búsqueda del aprovechamiento de sus ventajas comparativas estáticas.

Estas divergencias luego chocaban con el esquema de integración regional vigente, que no satisfacía las necesidades de ninguno de los modelos nacionales de desarrollo. Y también generaban contradicciones en la estrategia de relacionamiento externo del bloque. La voluntad de avanzar rápidamente en acuerdos de libre comercio de algunos miembros enfrentaba las resistencias o reparos de los socios que consideraban que esos progresos podrían poner en riesgo la supervivencia de sectores productivos que requerían de algún grado de protección frente a la competencia externa.

Estas tensiones permanentes dieron lugar al deterioro institucional del MERCOSUR, que mantuvo excepciones al libre comercio y profundizó las perforaciones a la unión aduanera, poniendo en jaque la posibilidad de llevar adelante un proceso satisfactorio de integración autónoma.

Si lo que se pretende es retomar esta vía de inserción internacional, debe garantizarse una mayor consistencia entre las políticas locales, el modo de integración económica del bloque y el relacionamiento externo. Esto solo es posible si se alcanza un amplio consenso respecto a qué tipo de estrategia es la que asegura mayores oportunidades para el MERCOSUR y para cada uno de sus países miembros.

La complejidad de la coordinación entre los países

Una vez elegido el camino de desarrollo, debe coordinarse cómo se va a llevar adelante la estrategia de impulso de los sectores productivos. La planificación de este proceso y la cooperación entre los socios resulta fundamental. Si en lugar de complementarse inter o intrasectorialmente, ampliando la demanda de productos y agrandando el tamaño del mercado, se genera una competencia por el desarrollo de los mismos sectores o eslabones de las cadenas productivas, la posibilidad de alcanzar los objetivos se verá condicionada desde un inicio.

El acceso a los mercados de otros países de la región, sobre todo en presencia de economías de escala, es indispensable para transitar la curva de aprendizaje y cubrir la brecha tecnológica para competir de manera exitosa en el mercado mundial. Por esto, la articulación entre los países del bloque resulta esencial. La dificultad radica no solo en el acuerdo inicial respecto a la división del trabajo y la producción entre los países, sino en el posterior sostenimiento de estas políticas, evitando los desvíos que condicionen la estrategia de mediano-largo plazo.

Los intereses contradictorios con los países centrales y las limitaciones para la utilización de herramientas para el desarrollo

El esquema de integración dependiente suele contar con una inmediata aceptación de los países desarrollados, porque reproduce la desigual participación de cada tipo de economía en las cadenas globales de valor y en la distribución de la producción y el comercio global. La estrategia de integración autónoma, en cambio, por el tipo de medidas que son necesarias para que pueda llevarse adelante y la potencial o efectiva competencia que supone, no corre con la misma suerte.

Es paradójico que la gran mayoría de los países hoy desarrollados hayan utilizado en el pasado —y siguen haciéndolo en la actualidad— políticas económicas de carácter *proteccionista*, que han generado el contexto adecuado para el desenvolvimiento de sus sectores productivos (principalmente industriales) por entonces incipientes (Chang, 2002).

Sin embargo, desde hace décadas que muchas de estas medidas están prohibidas. Específicamente, los compromisos internacionales firmados durante la década de los noventa limitan seriamente el espacio de políticas comerciales e industriales que es necesario aplicar, al tiempo que consolidaron y legitimaron el terreno de juego desbalanceado en favor de los países desarrollados.

Es necesario avanzar de manera conjunta en los distintos ámbitos internacionales (Organización Mundial del Comercio, G20) para lograr una ampliación de los márgenes de maniobra para las políticas de desarrollo de los países periféricos. Contar con un mayor peso en estos ámbitos y lograr una mayor coordinación dentro del MERCOSUR y con el resto de los países en desarrollo es clave para reducir las desigualdades y ampliar los grados de libertad para la implementación de políticas productivas.

Las dificultades de la relación Sur-Sur

A lo largo de la historia se observa que en los vínculos económicos entre países desarrollados (Norte) y no desarrollados (Sur), dada la diferencia entre los niveles de productividad, difícilmente se produzcan procesos de especialización productiva y complementación comercial que resulten en beneficios duraderos para los países de menor competitividad relativa. Por el contrario, este tipo de vínculos profundiza la especialización en aquellos productos con

ventajas comparativas ya existentes y restringe la posibilidad de que los países del Sur puedan diversificar y sofisticar su patrón productivo y comercial.

Justamente por esto es que el esquema de integración autónoma debería priorizar el relacionamiento económico de la región con otros países y bloques del mundo con condiciones de competitividad iguales o menores a las de la región o con quienes puedan aprovecharse las complementariedades productivas.

Si bien el proceso de integración entre países y regiones en desarrollo tiene el potencial de generar la conformación de cadenas de valor mediante la complementación de las estructuras productivas de sus miembros, esto no siempre ocurre en la práctica. El hecho de que puedan encontrarse objetivos similares de especialización o la búsqueda del desarrollo de los mismos sectores puede generar tensiones e ineficiencias en el comercio. Poder coordinar la complementariedad, no solo entre los países del bloque sino también con países de otras regiones con las cuales fortalecer relaciones comerciales, permitiría sortear con éxito esta clase de problemas.

Resulta evidente que este tipo de relacionamiento externo es mucho más complejo que el que habitualmente se produce entre el Norte y el Sur, ya que exige de un acuerdo político y económico amplio y de una planificación consistente de los flujos de intercambio entre los países y las regiones que redunde en beneficios mutuos.

A su vez, más allá de la conveniencia de apuntar al fortalecimiento de las relaciones de tipo Sur-Sur, en los últimos años China se ha vuelto uno de los principales socios comerciales de cada uno de los miembros del bloque. La expansión del gigante asiático, independientemente de que se trate de un país del «Sur», significó la profundización de un esquema de especialización productiva y comercial con un claro sesgo «Norte-Sur». La importancia de China



para la región, y la generación de divisas que esta relación conlleva, requiere de una política específica para que este vínculo sea funcional a los objetivos de desarrollo de nuestro bloque.

La necesidad de reducir las asimetrías dentro del bloque

Para que el esquema de integración autónoma cuente con una nueva oportunidad es importante pensar en un proceso de integración regional con más generosidad que en el pasado. Eso implica necesariamente que se deberá ceder más *soberanía nacional* con el objeto de construir una mayor y más potente *soberanía*

regional. En esa tarea, los actores principales, por magnitud económica y por peso político, son Brasil y Argentina. En una primera etapa, ambos países deberán ofrecer mucho más de lo que reciban, con el objetivo de fortalecer a la región.

Esto implica administrar las tensiones internas de cada país a la hora de definir los esquemas de la unión aduanera, sobre todo en lo relacionado a las implicaciones de abrir los mercados sin restricciones a los países miembros. Esto puede fortalecer la posición regional a futuro, aunque en lo inmediato países con menor peso económico como Paraguay y Uruguay (o Bolivia y Venezuela) se vean beneficiados en términos relativos con respecto a Brasil y Argentina.

Reflexiones finales

La legitimidad del MERCOSUR y una estrategia de integración autónoma no puede construirse sin una reducción de las desigualdades económicas y productivas entre sus miembros. La necesidad de contar con un liderazgo constructivo de los socios de mayor peso y generar un esquema de funcionamiento que incluya decididamente a los países de menor tamaño relativo es algo que a la luz de la experiencia no puede perderse de vista.

La actual coyuntura internacional, marcada por la pandemia, puso en evidencia las debilidades históricas de llevar adelante una estrategia de integración dependiente de las cadenas globales de valor. En este contexto, se abre la oportunidad para retomar el sendero hacia una inserción internacional autónoma y productiva del MERCOSUR. Este camino no es sencillo e implica, por un lado, que los países miembros deben consolidar proyectos nacionales sólidos y sustentables; por el otro, que deben alcanzar consensos sobre el tipo de proyecto regional a desarrollar.

La consistencia necesaria para poder desarrollar exitosamente los distintos sectores productivos y promover una mayor agregación de valor requerirá de

esfuerzos alineados y coincidentes. Es primordial consolidar proyectos de largo plazo que puedan sortear satisfactoriamente los vaivenes políticos y económicos de los distintos países del bloque. Ni más ni menos que de esto se trata el desafío de construir el MERCOSUR del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Serie Libros de la CEPAL, n° 39. Santiago: CEPAL.
- CHANG, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder, Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
- COSTA, A., BIANCO, C., y Bembi, M. (2019). El Trilema del MERCOSUR: Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo. En M. VÁZQUEZ (comp.), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (pp. 97-168). Buenos Aires: ciccus.
- FINDLAY, R. (1978). Relative Backwardness, Direct Foreign Investment, and the Transfer of Technology: A Simple Dynamic Model. *The Quarterly Journal of Economics*, 92(1).
- RODRIG, D. (2017, abril 11). *Demasiado tarde para compensar a los perdedores del libre comercio*. Cambridge: Project Syndicate.

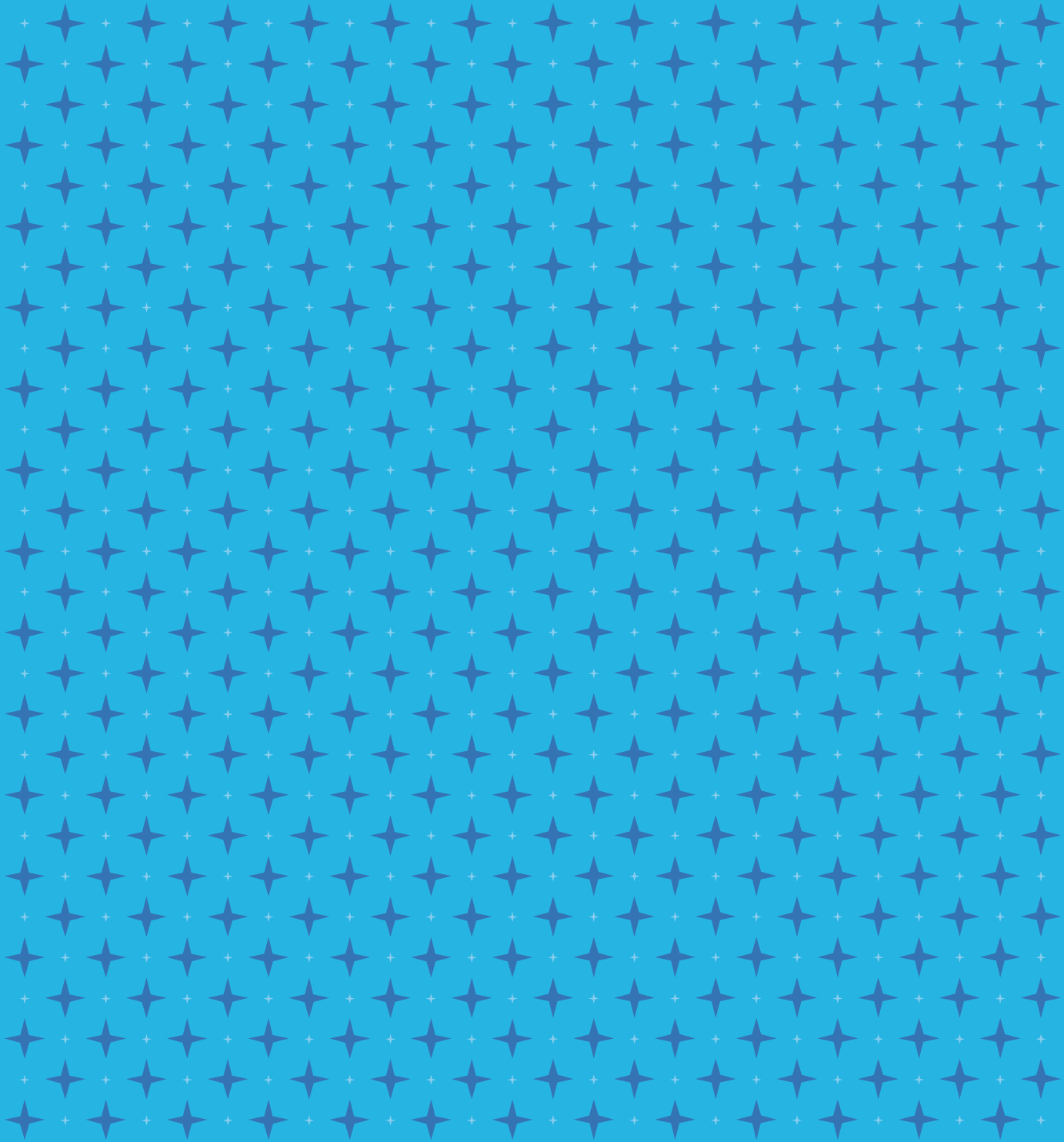
Fotografías

Fábrica textil del Parque Industrial de la ciudad de La Rioja, Argentina.

Fuente: MERCOSUR, p. 118.

Humahuaca, Jujuy, Argentina. Autor: Jorge Sebastián Barragán.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 123.



A TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR: EL SUEÑO DE LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA¹

FERNANDO PORTA

Docente e investigador en la Universidad Nacional de Quilmes
y el Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.

El MERCOSUR fue concebido en el seno de una familia que, para la época, había abrazado el ideario neoliberal, en línea con las tendencias mundiales predominantes; en su infancia fue criado siguiendo puntillosamente tales pautas, con la expectativa de que la liberalización y desregulación de los mercados reales y financieros dotara a la criatura de una robusta musculatura competitiva y fortaleciera su **animal spirit**. De todas maneras, había nacido en un vecindario con una tradición intelectual y política, forjada por lo menos cuarenta años antes, que confiaba en la planificación de las actividades económicas a escala regional como una vía idónea para superar las condiciones que provocaban el atraso relativo de sus integrantes; ese espíritu, si bien disminuido, también influyó sobre el infante. Contradictoriamente, adoptó la contextura de un bloque comercial y se autoimpuso metas

1 El autor agradece los comentarios y sugerencias de Mariano Kestelboim a una versión preliminar de este artículo.

ultraambiciosas de coordinación de políticas, mientras se educaba y comportaba como un ciudadano de la globalización extrema. Durante gran parte de su adolescencia y primera juventud, el vecindario recuperó aquella tradición y, con ello, el joven MERCOSUR adoptó una conducta en mayor sintonía con su cuerpo institucional y sus ambiciones declaradas, pensándose y tratando de actuar en el marco de una acción regional más independiente; sin embargo, le faltó rebeldía para desembarazarse de algunas prácticas arraigadas en su infancia y orientación estratégica para superar sus contradicciones. Para colmo, en un abrir y cerrar de ojos, el neoliberalismo regresó a matonear en el barrio y con él la panacea de **volver al mundo** y abrir puertas y mercados sin restricciones. Hoy, el MERCOSUR cumple ya treinta años, es un adulto que exhibe algunos logros y arrastra varios fracasos, pero, sobre todo, está desorientado después de tantas idas, vueltas y tironeos. Nuestro vecindario lo necesita lúcido y activo; hay que ayudarlo recuperando debates y desafíos.

Dilemas de la integración productiva

La debilidad en la conformación de cadenas regionales de valor o circuitos productivos intensos entre los países socios distingue al MERCOSUR de los procesos incubados en la Unión Europea o en la integración asiática; en estos, la trama de intercambios productivos es densa y diversificada. En los años dos mil, período en que predominaron los gobiernos y las políticas progresistas en los países del bloque, la así llamada *integración productiva* fue definida como un objetivo estratégico. A diferencia de lo establecido en el formato y la lógica

inicial en los años noventa, cuando se supuso que la liberalización del comercio intrarregional sería una condición suficiente para impulsar procesos virtuosos de especialización y complementación entre los países miembros, en el nuevo milenio los gobiernos reconocieron que avanzar en la integración productiva requería una cierta planificación a nivel regional y la adopción y coordinación de políticas explícitas de desarrollo productivo. Más allá de estas definiciones y de algunas experiencias positivas en pocos sectores, el MERCOSUR tampoco encontró en este período los consensos y los instrumentos necesarios para promover fuertes cadenas regionales de valor y, por lo tanto, no se generaron los esperados efectos dinámicos de crecimiento propios de estos procesos. Los países del MERCOSUR se enfrentan en la actualidad a la necesidad de retomar los proyectos y el sendero de desarrollo inclusivo; en este marco, emerge nuevamente el desafío de darle viabilidad y profundizar la integración productiva. La revisión crítica de aquella experiencia puede presentar algunas lecciones y sugerir mejores rutas para la concreción de este objetivo.

Desde la teoría recibida, los beneficios vinculados con la integración económica parten del aprovechamiento de economías de escala estáticas y dinámicas y son inducidos por la ampliación del mercado. Así, las eventuales ganancias del proceso se fundarían en la especialización de cada país en función de las ventajas complementarias y, principalmente, en la diversificación hacia sectores y segmentos productivos novedosos, viabilizada por ganancias acumulativas de eficiencia, basadas en la división del trabajo y la mayor escala productiva (ventajas dinámicas). En contrapartida, la integración también puede ser gravosa si predomina el efecto de destrucción de recursos en el nuevo escenario competitivo; por ello, el desarrollo de ventajas dinámicas y la atención a los problemas distributivos potenciales entre los socios resultan claves para alcanzar

una situación de beneficios netos. La experiencia internacional revela que la integración productiva puede ser el espacio más promisorio para la maximización de beneficios de todos los países miembros.

Debe entenderse a la integración productiva como la creación de nuevas ventajas competitivas que instalan, desarrollan y fortalecen cadenas regionales de valor basadas en procesos de especialización y complementación intrasectorial. El alcance de este objetivo requiere certidumbre sobre los incentivos de escala y un conjunto de prácticas políticas que promueva la conformación de redes productivas dentro de la región. Además de la provisión de la infraestructura y la logística que minimicen los costos de operar *regionalmente* el mercado, se trata de construir una trama de relaciones de insumo-producto que minimice los eventuales estrangulamientos de oferta y de consolidar redes de circulación de información y saberes que permitan recorrer la curva de aprendizaje de cualquier actividad. El aprovechamiento de las oportunidades de integración productiva supone un entorno institucional que facilite el desarrollo de acciones de cooperación y vinculación entre empresas y la conformación de alianzas estratégicas; es decir, la eficacia de la coordinación es decisiva para maximizar las posibilidades de especialización y complementación.

Como en otros ámbitos de la dinámica económica, el mercado no es un mecanismo de coordinación eficaz de la cooperación interempresarial: está plagado de fallas de información, tiende a excluir a los agentes de menor capacidad financiera y subutiliza las oportunidades potenciales de complementación productiva. Distinto puede ser cuando la coordinación queda internalizada dentro de los límites de una empresa: una firma transnacional puede decidir especializar sus filiales y complementar su oferta dentro de su propia red propietaria (intrafirma). Sin embargo, es probable que la ecuación de beneficios



privados que impulsa un patrón de comercio intrafirma no se corresponda con la ecuación de beneficios sociales esperada del comercio intrazona; tal sería el caso si dicha empresa concentra sus actividades con mayor capacidad de derrame en una filial (un país receptor de la inversión) y las actividades de menor valor agregado o menos estratégicas en otra filial (otro país receptor). La ineficacia o inconveniencia de los mecanismos privados de coordinación lleva a poner el acento en la necesidad de la coordinación pública dentro de los acuerdos de integración, esto es, la armonización de las políticas de promoción productiva

de los países miembros y la adopción de instrumentos comunes para orientar y favorecer deliberadamente procesos de complementación.

A treinta años de la constitución del MERCOSUR, es evidente que el acuerdo no ha generado la mayoría de los beneficios potenciales que teóricamente podían preverse; avanzar en la integración productiva y asegurar una distribución equitativa de los beneficios del proceso entre todos los países socios sigue siendo su principal desafío. En las condiciones en que fue concebido, y regulado, el espacio regional fue más ventajosamente aprovechado por la trama de filiales de empresas transnacionales, que, en el punto de partida, estaban en mejor posición para organizar sus estructuras corporativas de acuerdo con la situación de libre comercio regional. En la medida en que las pymes han accedido marginalmente a las ventajas de la especialización regional, los beneficios potenciales de la complementación intraindustrial se han distribuido de modo desigual y más bien en términos regresivos. A lo largo de estas tres décadas ha quedado más que claro que la integración productiva dista de ser un proceso espontáneo y simplemente garantizado por la instalación de contextos de libre comercio.

En el MERCOSUR se adoptaron inicial y rápidamente medidas generalizadas de liberalización comercial, sin prever consideraciones sobre las asimetrías competitivas o mecanismos de administración y gestión de *shocks* adversos. En un contexto de fuertes diferencias en sus estructuras productivas y sin coordinación de políticas, los acuerdos de liberalización resultaron de difícil cumplimiento para los Estados Partes, reiterándose a lo largo de todo el proceso violaciones unilaterales de la política comercial intra y extrazona previamente acordada. Además, en su primera década de existencia y hasta los primeros años del nuevo milenio, los países del MERCOSUR atravesaron un proceso de cambio estructural

que tendió a especializarlos en sus ventajas comparativas estáticas, redujo la densidad de las redes productivas domésticas y desarticuló los sistemas nacionales de innovación. En este marco, predominaron las estrategias nacionales dirigidas a sacar partido de las reglas de libre acceso y, más que coordinación, se dio un proceso de competencia de políticas dentro del mercado regional. Más aún, algunas acciones acordadas resultaron corrosivas para las posibilidades de complementación productiva; tal ha sido el caso de las políticas de admisión temporaria de importaciones o las de zonas francas internas, originalmente destinadas a favorecer la posición de los países de menor desarrollo relativo y luego extendidas a todos los miembros y consolidadas como excepciones permanentes.

«Un MERCOSUR social y productivo»

A principios de los años dos mil fueron asumiendo en el gobierno de los países socios propuestas políticas de raíz nacional y popular, orientadas por la voluntad de redistribuir ingresos. Estos propósitos se extendieron al proceso de integración, instalando la noción de un MERCOSUR *social y productivo* como reacción frente a los problemas y la insatisfacción generados por el MERCOSUR *comercial*. Paulatinamente, fue haciéndose evidente que la impronta inicial y predominante en el esquema, aquella lógica pura de un libre comercio regional sin coordinación de políticas macro, meso y microeconómicas, lo inhabilitaba para jugar un papel dinamizador de transformaciones progresistas; más aún, lo había convertido en un vector de generación de asimetrías internas más profundas. Sin embargo, no fue suficiente con haber tomado conciencia de la necesidad de un relanzamiento de la integración regional para asegurar la transición hacia aquel objetivo ni tampoco lo fueron los medios e instrumentos propuestos en esa nueva etapa.

Ciertamente, en esos años el MERCOSUR diversificó su agenda interna, dejó de concentrarse exclusivamente en lo económico e incorporó con fuerza objetivos políticos y sociales y sus instituciones correspondientes, lo que debe resaltarse como un dato muy positivo; la apertura y diversificación de la agenda interna implicó la introducción de más y nuevos actores y la ampliación de ciudadanía dentro del esquema. El MERCOSUR pasó a ser más participativo y más deliberativo y dejó de ser un reducto de algunos funcionarios y, eventualmente, de algunos empresarios. Se activó en mayor medida la acción sindical y hubo un involucramiento creciente de los movimientos sociales, y este proceso lo dotó de una potencial dinámica política más propicia para orientar y profundizar el proceso en la dirección necesaria. En sintonía con estos cambios internos, también se complejizó la agenda externa, se desarrollaron nuevas alianzas y formas de vinculación en Sudamérica, se avanzó en la constitución de la UNASUR y la CELAC y se instalaron nuevas iniciativas de cooperación en materia educativa, científico tecnológica, financiera y energética.

Asimismo, se modificó y amplió su agenda económica para incluir temáticas y objetivos que iban más allá de lo comercial; entre las más importantes de esta nueva versión, se destacó la atención a la cuestión de las asimetrías entre los países socios. El bloque instaló y jerarquizó un esquema de tratamiento de las desigualdades que pretendió atender tanto a las significativas diferencias de capacidades competitivas de las economías como a algunos efectos distributivos no deseados generados durante la marcha del proceso de integración. Sin embargo, los instrumentos diseñados y aplicados, entre estos, el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), no alcanzaron a ser suficientemente compensadores y, por lo tanto, resultaron poco eficaces frente a la magnitud y calidad de las heterogeneidades presentes. Cabe señalar que el



FOCEM estableció con algún impacto mecanismos de redistribución de recursos desde los países más grandes hacia los más pequeños. También reconoció entre sus objetivos la creación de nuevas capacidades de producción asociada al concepto de integración productiva; sin embargo, la mayoría de los proyectos así financiados fueron de infraestructura. Sin desconocer que el desarrollo de

infraestructura facilita la integración física, no parece que haya tenido sentido privilegiar ese destino para la aplicación de los recursos que fondearon al FOCEM, toda vez que en la región abundan fondos multilaterales con ese propósito. La integración productiva dispuso también de una agenda y una institucionalidad explícitas que reconocían la necesidad de una articulación y convergencia de las políticas de promoción, pero, en cualquier caso, se falló en la instalación y ejecución de mecanismos explícitos de coordinación de las decisiones de inversión (públicos o privados).

Cabe preguntarse por las razones por las que el proyecto del MERCOSUR *social y productivo* no maduró y terminó siendo debilitado por los fantasmas del anterior MERCOSUR *comercial*. Sin dudas, a lo largo de ese período de transformaciones progresistas en el Cono Sur y otros países de la región que, año más, año menos, tuvieron su clímax entre 2002 y 2015, en la dinámica del MERCOSUR subsistieron algunos vicios de origen que impidieron que el esquema pudiera comprometerse efectivamente con una agenda interna de transformación productiva. Esta cuestión deriva del hecho de que buena parte del diseño institucional que permaneció vigente —y que se mantiene incólume y hasta reforzado en el presente— estaba asociado a una racionalidad distinta, puede decirse, opuesta a la requerida por esta etapa; la instalación de aquellos nuevos objetivos no fue acompañada por cambios sustantivos en la racionalidad definida por la confianza en los mecanismos de desregulación de mercado propia de los años noventa. Por ello, la lógica de la agenda *comercialista* terminó predominando.

Pero, además, hay algunas señales de que aquel sueño estaba solo borrosamente bosquejado; aquí se revelan dos cuestiones. Una es que los mecanismos compensatorios pensados para enfrentar las asimetrías o para promover la integración productiva no han tenido ni la potencia ni el compromiso necesarios

para contrarrestar los efectos disruptivos del predominio de la agenda de libre comercio; la otra cuestión es aún más importante, y remite a la falta de consenso sobre la estrategia de desarrollo y el lugar que en ella le cabría a la integración regional. Con independencia de la afinidad política que, en general, exhibieron los gobiernos en aquella etapa del MERCOSUR y más allá de sus grandes definiciones a favor del desarrollo con equidad y de la necesaria intervención del Estado para impulsarlo, no hubo definiciones ni acciones claras sobre la estrategia de desarrollo para cada uno de los países y menos todavía sobre el rol que el mercado regional podría asumir en ella. En ausencia de este consenso estratégico, la agenda de transformación económica e integración productiva se volvió difusa. Peor aún, la agenda *soñadora* pasó a ser desafiada por una agenda pretendidamente *realista*: si no existe capacidad ni voluntad de coordinar, sería cuestión de liberar a los países miembros de la responsabilidad de actuar en conjunto. El paradigma neoliberal volvió a asomarse por esa ventana abierta.

Hacia mediados de la última década, sucesivos cambios políticos en diferentes países de la región, algunos por vías legítimas, otros no, desplazaron al consenso y a las experiencias progresistas. Como reflejo, la integración regional volvió a circunscribirse centralmente a iniciativas de libre comercio, sea entre países latinoamericanos, sea entre estos y algunos países centrales u emergentes asiáticos; en muchos de estos acuerdos se impusieron exigentes estándares de liberalización y desregulación que no habían podido establecerse plenamente en el plano multilateral y que inhiben la utilización de algunos instrumentos defensivos o de promoción de las actividades internas. A su vez, los acuerdos de índole política que se habían constituido en años anteriores fueron vaciados o directamente desmantelados. En este marco, se reorientaron los objetivos y las prioridades: las instancias políticas y de participación social fueron debilitadas

y la agenda económica se concentró, hacia adentro, en la flexibilización de los compromisos de coordinación propios de la unión aduanera y correspondientemente, en lo externo, en la negociación y apertura de acuerdos de libre comercio —del tipo de los mencionados— con otros países y bloques. Entre estos, el negociado con la Unión Europea, cuya demora en ponerse en vigor ha resultado más de la resistencia de algunos países europeos que del ánimo e intenciones de esos gobiernos del Cono Sur.

Conclusión y propuestas

En la práctica, el MERCOSUR pasó de ser una unión aduanera algo incompleta, tal como la había consagrado el Acuerdo de Ouro Preto a finales de 1994, a su actualidad de un esquema más próximo a una definición de área de libre comercio bastante imperfecta, con perforaciones de distinta naturaleza al arancel externo común y numerosas excepciones al libre comercio interno, en ambos casos algunas consensuadas y otras no. Ciertamente, no se ha llegado a esta situación porque los países sean *violadores seriales* de las normas como alguna hipótesis ingenua, o interesada, suele proponer; la razón principal es que el diseño original del MERCOSUR resultaba incumplible, no hay posibilidades de respetar o cumplir con un escenario de libre comercio en presencia de asimetrías competitivas marcadas y en ausencia de una agenda real y eficaz de coordinación de políticas. Si los mecanismos compensatorios son insuficientes, si no hay coordinación de políticas macroeconómicas ni de incentivos a la inversión y desempeño de los sectores productivos en el nivel nacional, no existe ninguna posibilidad de cumplir con las metas de libre comercio y la correspondiente agenda de política comercial.

La paradoja es que esa agenda comercial inicial siguió predominando en el nuevo milenio; la persistencia de las controversias alrededor de las distorsiones

a la pretendida situación de libre comercio intrazona como uno de los puntos álgidos de las negociaciones es una muestra de ello. Terminó instalándose así un escenario «esquizofrénico»: la agenda comercial es la que ha mandado siempre y la que, a la vez, se incumple regularmente, con lo que la calidad institucional del esquema tendió a deteriorarse. Ahora bien, hay que ser conscientes de que esa agenda se ha incumplido —postergando plazos o directamente violando normas ya establecidas— porque paralelamente no pudieron, no quisieron o no supieron ser negociadas las agendas de coordinación de políticas necesariamente complementarias. Las razones de esta vacancia son seguramente múltiples y diversas, pero una central, probablemente decisiva, remite a las tensiones que rodean al proceso de construcción de la unión aduanera.

Cuando se establece un arancel externo común, se está definiendo una señal para orientar la asignación de recursos, privados y públicos; ¿qué estructura arancelaria responde a las necesidades y las expectativas de un conjunto de países asociados que muestran un marcado contexto de asimetrías estructurales y políticas?, y, por otra parte, ¿cómo se registran en esa estructura arancelaria los cambios que se van produciendo en los respectivos aparatos productivos y en las prioridades de las políticas de desarrollo? Ciertamente, es un problema de gran complejidad. Ahora bien, en cualquier caso, a lo largo de las tres décadas de su existencia en el MERCOSUR, en los hechos, parece no habersele dado nunca la debida consideración. Solo a título de ejemplo, se han acumulado las quejas de los países menos diversificados, Paraguay y Uruguay, cuyas características productivas no han sido consideradas apropiadamente. La insatisfacción alrededor de los efectos de esta situación, y la consiguiente presión de algunas comunidades empresariales sobre la integración regional, se potenciaron en marco de la estrategia de bilateralismo activo de Estados Unidos y de internacionalización

de Europa y China hacia la región y sus respectivas ofertas de acuerdos preferenciales de comercio e inversión, por un lado, y por el renovado ímpetu de las fracciones vinculadas a la explotación de ventajas naturales para su exportación a los mercados centrales y emergentes, por el otro.

Pese a estas advertencias, en este artículo se sostiene que el formato de unión aduanera sigue siendo el más apropiado para el proyecto integracionista en el MERCOSUR, en la medida en que es el que permitiría instalar una plataforma de coordinación de políticas económicas entre los países socios más idónea para orientar el desarrollo de cadenas productivas regionales afín con la estrategia productiva aquí sugerida. Pero debe quedar claro que no se trata de volver a la unión aduanera tal como se estableció hace ya más de veinticinco años en Ouro Preto; no solo por sus vicios originales, sino fundamentalmente porque no respondería a la situación productiva actual de los países socios ni a los requisitos necesarios para propender a un desarrollo y a una distribución de los beneficios de la integración más equitativa para todos ellos. En este camino, se perdieron varias oportunidades para avanzar en esa redefinición: una fue cuando la negociación para el ingreso de Venezuela como miembro pleno, en la que estuvieron oficiosamente sobre la mesa propuestas para actualizar la estructura de aranceles y para consensuar mecanismos de administración del comercio intrazona. En esa ocasión, sin embargo, se optó por una salida del tipo *como si*, subestimando la cuestión; lamentablemente, como en otros ámbitos de las definiciones normativas, la postergación no contribuyó a relajar el problema sino a profundizarlo.

Por otra parte, debe quedar claro que la integración productiva a escala regional no se va a desarrollar en el marco de mecanismos espontáneos de coordinación del proceso de asignación de recursos a través del mercado; no ha

sido así en la integración europea y tampoco en el caso del sistema productivo asiático y, aun con mayor énfasis, no lo será en el caso de economías periféricas como las nuestras. Los casos de integración productiva generados dentro del MERCOSUR responden, en su gran mayoría, a procesos de especialización y complementación entre filiales de una misma empresa transnacional, lo que da lugar a corrientes de comercio intrazona; aquí no ha operado el mercado articulando decisiones independientes, sino un mecanismo de coordinación explícito y jerárquico.

La integración productiva del MERCOSUR no ha ido mucho más allá de estos casos de integración intrafirma porque no ha habido una eficaz coordinación de las políticas nacionales de desarrollo productivo ni se instalaron instrumentos regionales potentes destinados a ese propósito. Todos los países aplican a escala nacional instrumentos de políticas industriales y tecnológicas destinados al fortalecimiento de la competitividad de las empresas; sin embargo, compiten entre sí mucho más de lo que cooperan, por lo que, en la medida en que el alcance y la potencia promocional de estos instrumentos difieren sustantivamente de país a país, en vez de ayudar a resolver los problemas de asimetrías competitivas los agravan. A efectos de evitar estos derrames transfronterizos negativos, es necesario generar mecanismos de coordinación de dichos instrumentos y dotarlos de una dimensión y una vocación regional. Del mismo modo, es casi imposible pensar un escenario de integración productiva virtuosa si no se instalan y desarrollan mecanismos de articulación financiera a escala regional. Más allá de su frustración, la idea del Banco del Sur como vía de promoción y financiamiento de las inversiones asociadas a la integración productiva debe ser recuperada.

En la misma dirección, si bien puede reconocerse que ciertas políticas transversales u horizontales son necesarias para promover la competitividad de

la estructura productiva, resulta imprescindible institucionalizar y jerarquizar la lógica sectorial en el diseño institucional del MERCOSUR. Es más que evidente que los repetidos incumplimientos de la normativa general tienen un origen principal en coyunturas y particularidades de los sectores productivos; así, la lógica sectorial se impone del peor modo, siempre por motivaciones defensivas. Tratamientos sectoriales específicos, con compromisos de inversión y esquemas de comercio administrado, podrían auspiciar procesos sustentables de reconversión productiva con beneficios para todos los países. Del mismo modo, es necesario plantear acuerdos sobre la base de proyectos específicos vinculados a distintos mecanismos de inversión pública, a través de las empresas o las compras estatales, que pueden dar lugar a oportunidades de negocios para la región mediante la conformación de una red de proveedores de equipos, insumos, componentes y otros servicios.

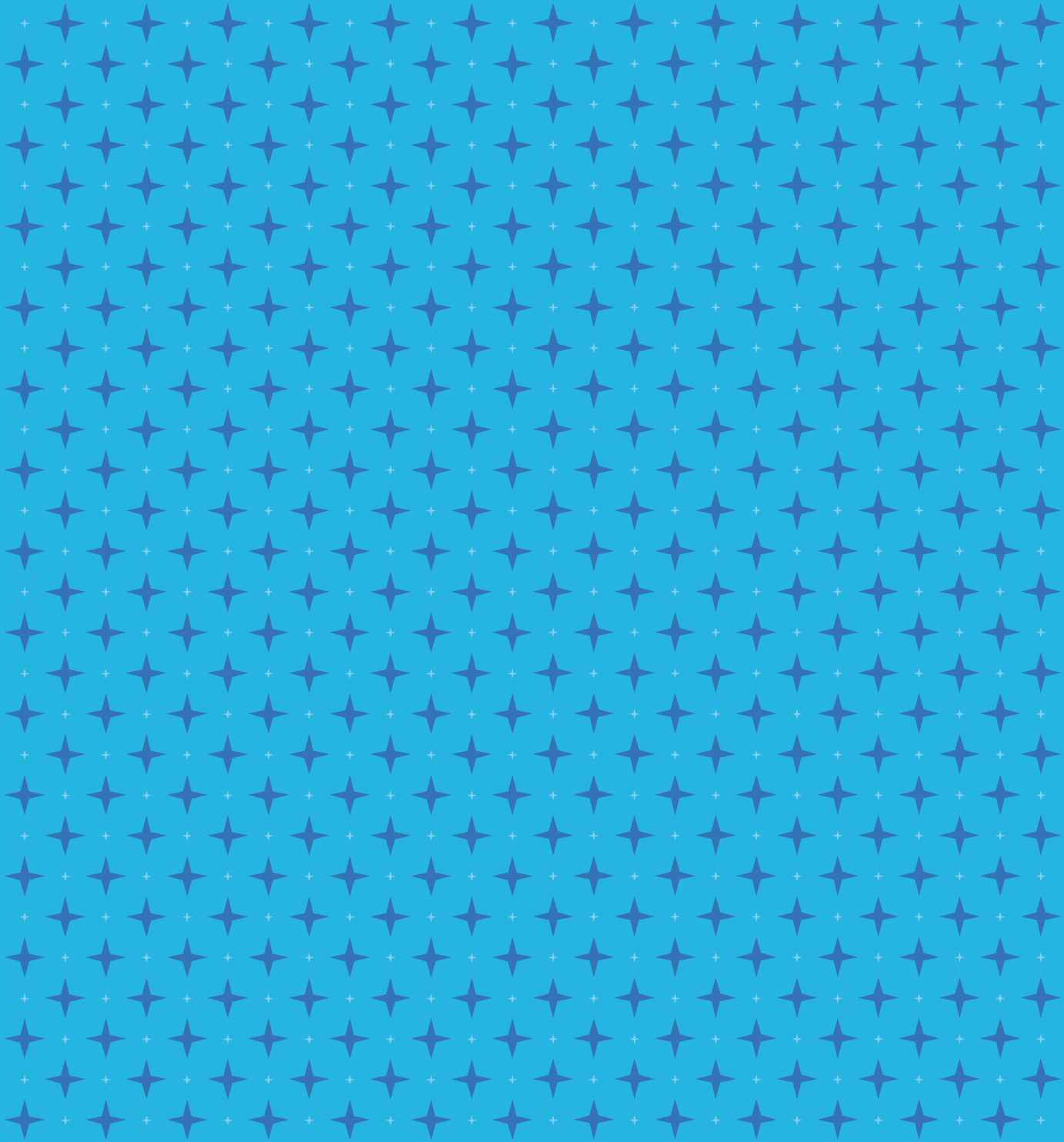
Se ha planteado que la inserción en las cadenas globales de valor, en la medida en que se acceda a recursos claves como el financiamiento, las capacidades de gestión y las tecnologías de frontera, constituiría una opción de hierro para los países periféricos. Sin embargo, las empresas de la región aún no han alcanzado una inserción exitosa, en la medida en que se ubican en eslabones de menor agregación de valor y con escasos vínculos con la estructura productiva local. Por otra parte, de la mano de la tracción de la demanda asiática sobre los productos primarios se abrió un escenario favorable a la especialización en función de las ventajas comparativas estáticas de los países del bloque. Por ello, resulta necesario evitar el potencial desincentivo al establecimiento de instrumentos para la diversificación del patrón productivo y comercial y aprovechar los incentivos de escala y las capacidades propias del mercado regional para avanzar en la constitución de cadenas productivas regionales.

La posibilidad efectiva de construir un MERCOSUR *social y productivo* exige un rediseño a fondo del MERCOSUR, pero ciertamente no el abandono del proyecto de la integración profunda ni de la unión aduanera. Este rediseño debe incluir desde su concepción misma, desde sus instrumentos y sus esquemas de coordinación, las vías para desarrollar cadenas regionales de valor, tal que la trama productiva entre los países se vuelva más densa y, a la vez, de más calidad. Si esto se logra, quizás el MERCOSUR pueda contribuir positivamente a la transformación productiva que sustente un sendero de desarrollo inclusivo de los países socios en el largo plazo.

Fotografías

Autor: Tadeo Bourbon. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 131.

Autor: Miguel Ángel López. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 135.



PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO

LILIANA BERTONI

Abogada de la Universidad de Buenos Aires, docente e investigadora.

En los procesos de integración, la infraestructura cumple un rol importante para la efectiva concreción de los objetivos propuestos. Los países del MERCOSUR, a lo largo de estos treinta años de vida, lograron avances que permitieron resolver temas fundamentales para impulsar el proceso de integración. Los ejemplos son varios y, aunque quedan muchas cosas por hacer, hay obras significativas dentro de lo realizado.

Entender la complementariedad entre desarrollo regional, integración e infraestructura hace al progreso de un país o de una región. Si bien es cierto que las características territoriales, como los factores naturales y climatológicos más o menos benéficos, otorgan inicialmente mayores o menores posibilidades de desarrollo a una determinada región, una infraestructura adecuada y de calidad se convierte en una condición decisiva para el crecimiento y para lograr un desarrollo económico sostenible y sustentable que otorgue eficiencia a las acciones realizadas dentro de una unidad territorial o de un espacio económico ampliado.

Ante cualquier tema de análisis al que debamos dar curso hoy resulta insoslayable contemplar la situación actual del mundo, ya terminando la segunda

década del siglo XXI. Transitamos por una situación de crisis generalizada que nos atraviesa como humanidad y nos ha introducido en un periodo de cambios importantes en lo individual y como sociedad. A esto se suma un significativo giro en las relaciones interestatales.

El multilateralismo, sus formas y su continuidad, se encuentra hoy en medio de un arduo debate en el que se cuestionan los principios claves del orden internacional y regional basado en normas e instrumentos esenciales de cooperación internacional. Estos fueron consensuados y sostenidos durante tanto tiempo a través de instituciones de carácter global y regional que hasta el momento han acompañado y ordenado la vida en la comunidad internacional.

La inquietud por saber cuales serán los ejes direccionales de la próxima etapa pospandemia, y el pronóstico del surgimiento de un nuevo orden mundial son una constante y suponen un desafío radical a nuestro sistema político, al Estado de bienestar, a nuestra era de prosperidad económica, una prosperidad inaudita (Phelps, 2017), y a la posición de liderazgo global donde la distribución y la legitimidad del poder vuelven a estar en primer lugar.

Académicos, analistas y *policy makers* nos preguntamos si el multilateralismo podrá reinventarse o si habrá llegado el fin de una etapa y del propio multilateralismo.

En este contexto incierto contamos con algunas certezas y una incertidumbre generalizada. Hemos pasado del paradigma de la certeza al paradigma de la incertidumbre; hasta podríamos decir que estamos en presencia de una incertidumbre global o ante la globalización de la incertidumbre. Puede sonar extraño pero lo cierto es que esta etapa altamente disruptiva por la que estamos atravesando ha incrementado y acelerado los desequilibrios. Bastaron tan solo unos meses para desordenar doscientos años de organización mundial.

Comprender la complejidad del mundo en el que vivimos hoy exige a los Estados y organizaciones estatales y supraestatales reaccionar en tiempo real ante las amenazas y oportunidades que se generan de manera continua.

Es necesario definir certezas e incertidumbres respecto de la marcha y funcionamiento de los procesos de integración regional, en particular en Latinoamérica, donde con el correr de los años y al cabo de muchos esfuerzos los Estados comprometidos en los procesos de integración no lograron articular políticas convergentes para cumplir plenamente con los objetivos fijados al momento de integrarse. Las integraciones regionales no pudieron resultar positivas ni mucho menos calificarse de exitosas en lo económico comercial, pero contribuyeron en gran medida a fomentar planes de infraestructura que mejoraron la interconexión física, las redes de transporte y la cooperación energética a través de proyectos conjuntos de oleoductos, gasoductos y provisión de energía eléctrica, fundamentales no solo para el progreso de los procesos de integración iniciados, sino también para el mejoramiento y desarrollo de todas y cada una de las economías de América Latina y de sus pueblos.

La infraestructura en sentido amplio y el desarrollo

El panorama del desarrollo económico se verá altamente influenciado por la plurifacética crisis que el mundo está atravesando. Sin embargo, la relación existente entre la infraestructura y el desarrollo no ha cambiado; la fórmula dice que los países o regiones con mayor infraestructura tienen mayor desarrollo económico. Pero esta relación es similar a conocer si fue primero el huevo o la gallina. En la medida en que los Estados que no cuentan con infraestructura inviertan en la realización de obras, las zonas de menor evolución se convertirán en importantes polos de progreso y desarrollo desde los inicios mismos de las obras.

Contar con una visión general sobre el impacto o influencia que puede llegar a tener la infraestructura sobre el desarrollo económico hace a priori necesario reconocer a la infraestructura como un conjunto de elementos, servicios, obras y construcciones que se complementan con la capacidad de los distintos sectores, para contribuir al logro de objetivos diversos, uno de los cuales es el crecimiento y el desarrollo económico de un país o una región. La infraestructura tiene un efecto positivo y contribuye al desarrollo económico porque incrementa la productividad y disminuye sus costos, pero además porque aporta elementos necesarios que mejoran la calidad de vida de los pueblos.

Los ejemplos son múltiples. La infraestructura de servicios como transporte, telecomunicaciones, energía, agua potable e instalaciones sanitarias es esencial tanto para mejorar la producción como para proporcionar bienestar a los habitantes de una ciudad o región, porque todo ello contribuye a tener una población más sana, rodeada de bienestar y con mejores condiciones para intervenir en el mercado laboral.

La infraestructura en el proceso de integración

Los Estados Partes del MERCOSUR parecen haber comprendido que los temas fundamentales del espacio territorial, entre estos, la existencia de barreras naturales, la utilización de los recursos energéticos y la necesidad de contar con redes de carreteras, ferroviarias y de transporte marítimo, fluvial y aéreo aceptables deben pasar de ser temas de las agendas nacionales para introducirse en una perspectiva que comprenda la planificación conjunta, porque ello permitirá cumplir con carácter efectivo los objetivos buscados por el proceso de integración. El Tratado de Asunción lo expresa claramente: «La integración económica debe ser alcanzada mediante un eficaz aprovechamiento de los

Figura 1. La integración física sudamericana



Fuente: Comisión Mixta Argentino – Paraguaya del Río Paraná (COMIP).

recursos disponibles, de la preservación del medio ambiente y el mejoramiento de las interconexiones físicas».

Aunque quedan muchas cosas por hacer, hay obras significativas. Un importante punto a destacar es el mejoramiento de los pasos fronterizos, tanto en su capacidad física como operativa. Otro tema a señalar es la atención que los Estados otorgaron a las fuentes energéticas existentes en la región, valorando particularmente la producción y distribución de energía eléctrica con proyectos de interconexión, a los que suma el programa relacionado con la utilización estratégica de las vías fluviales de relevante importancia en el territorio del

MERCOSUR, principalmente aquella que se encuentra en el corazón mismo del espacio, como la hidrovía Paraná-Paraguay.

Las relaciones de los países del bloque, que precedieron al proyecto económico iniciado en el año 1991, son particularmente importantes de destacar. Los Estados fundadores del MERCOSUR *son vecinos* y eso los hace muy cercanos no solo territorialmente sino por el relacionamiento diario de su gente; la multiplicidad de ciudades conurbadas lo ejemplifican: en Santana do Livramento, Brasil, con solo atravesar una calle nos encontraremos en la ciudad uruguaya de Rivera, Uruguay; Argentina y Brasil unidos por puentes o balsas que atraviesan el río Uruguay; fronteras secas como Bernardo de Irigoyen en Misiones, Argentina, y la localidad de Dionisio Cerqueira en Brasil.

Paraguay tiene estrechos lazos con sus vecinos en la triple frontera: allí convergen tres ciudades pertenecientes a Paraguay, Argentina y Brasil, y entre ellas se desarrollan actividades comerciales de gran intensidad que varían de sentido según las épocas, las estaciones, los cambios de moneda, los regímenes aduaneros y las políticas comerciales de los países. Estas dinámicas comerciales, poblacionales y culturales fluidas se manejan principalmente con pautas locales que consolidan y dan efectividad al proceso de integración central.

El reconocimiento de esta realidad mercosureña y la falta de consolidación del principio de libre circulación impulsó el dictado de una normativa MERCOSUR que contemplara y mejorara la situación de desplazamiento de los ciudadanos que viven en zonas fronterizas. El otorgamiento y uso de la tarjeta vecinal (TVF),¹

1 MERCOSUR/CMC/Dec. 15/00 Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.

si bien no reemplaza la presentación del documento de identidad, permite a su titular cruzar la frontera hacia la localidad del país vecino beneficiándose de un procedimiento de control migratorio más ágil.

El principio de vecindad y de libre circulación de personas en el MERCOSUR se vio reflejado en la firma del Acuerdo de Residencia de los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR,² vigente desde el 28 de julio de 2009, cuyo ámbito de aplicación se extendió a Chile y Bolivia y luego a Perú y Ecuador. Este acuerdo es relevante en cuanto reconoce a los nacionales de los países miembros los derechos de desplazamiento, residencia y acceso a las actividades económicas en igualdad de condiciones a los nacionales del Estado al que se desplazan.

La firma de estos acuerdos que forman parte del sistema jurídico del MERCOSUR permite incorporar al ciudadano al proceso de integración y fortalecen la idea de una efectiva ciudadanía mercosureña.

En el MERCOSUR, en espera del afianzamiento definitivo de este principio de libre circulación, base de toda integración económica, Argentina y Brasil impulsaron un proyecto de obra de infraestructura de gran envergadura con el fin de agilizar el tránsito de mercaderías. En 1998, cuando se terminaron los caminos de acceso y la iluminación, se inauguró el Puente de la Integración,³ de

-
- 2 CMC/Dec. 28/02, legislación significativa para la implantación de la libre circulación de personas, que aborda los derechos de residencia y acceso a las actividades económicas con la aprobación de acuerdos alcanzados por los ministros del Interior en materia de regulación migratoria interna. Véase <https://www.mercosur.int/ciudadanos/residir>.
 - 3 El Puente de la Integración abarca un complejo con una extensión de 215 hectáreas del lado argentino y 70 hectáreas del lado brasileño, Con una extensión de 1.402,5

Santo Tomé (Argentina) a Sao Borjas (Brasil), un avance trascendente que se complementó inmediatamente después con el Centro Unificado de Control de Frontera (CUF), el primero de su tipo, cuya infraestructura permite que se asienten las autoridades de ambos países en uno solo de ellos, en este caso, en Argentina. Allí se realizó el primer control aduanero integrado del MERCOSUR.

Mas allá de estos meritorios esfuerzos bilaterales de los Estados Partes que contribuyen al bienestar general y a la prosecución del proceso de integración, resulta hoy necesario que los Estados tengan una visión estratégica y una planificación conjunta adecuada, reconociendo al espacio MERCOSUR como un todo, incorporando la idea de una infraestructura inclusiva y en sentido amplio para posibilitar una gestión coherente del espacio ampliado. Para ello, las obras de infraestructura que aportan mejoras en las condiciones físicas deben complementarse con servicios eficientes que permitan aprovechar en su totalidad los beneficios que aporta la infraestructura.

Hoy, el uso y el modo más conveniente de generar energía para mantener los estándares logrados en nuestro moderno estilo de vida son una preocupación prioritaria en la comunidad internacional.

metros, el puente se apoya sobre pilotes y cuenta con una calzada de 8,30 metros de ancho y dos veredas peatonales, una playa de estacionamiento, una báscula galpón aduanera de 4.000 metros cuadrados, con plataforma de carga y descarga, fosos de inspección y varios boxes. Asimismo, el complejo tiene un área destinada al depósito de mercaderías, bancos, casas de cambio y restaurantes. Busca hacer más fluida la circulación de personas y mercaderías. El costo total del proyecto fue de 40 millones de dólares, de los cuales 16 millones fueron aportados en partes iguales por los Estados brasileño y argentino, y el restante corrió por parte de Mercovía, el consorcio que construyó el puente y lo opera actualmente.

Si bien es cierto que en el MERCOSUR existen condiciones que definen la interconexión energética compartida a partir de la comercialización y distribución de energía eléctrica desde las centrales hidroeléctricas binacionales,⁴ también resulta cierta y necesaria la revisión de las actuales condiciones dentro de un marco jurídico multilateral viable y aceptable a fin de utilizar el potencial hidroeléctrico regional disponible, pasando de un enfoque bilateral a un enfoque multilateral que beneficie a todos por los países por igual.

Sobre este particular es importante recordar por una parte los aportes de fondos provenientes del FOCEM⁵ para la concreción de proyectos binacionales de conexión eléctrica ya en marcha, y por otra, la labor legislativa que se realiza desde el PARLASUR en la Comisión de Infraestructura, que durante el año 2020 realizó seminarios virtuales con expertos, ministros de Energía y desarrolladores para tratar el tema de la interconexión energética en el MERCOSUR. Esta comisión hoy cuenta con un documento final para ser presentado al GMC en el que se explica la necesidad de contar con una red eléctrica que posibilite la conexión y distribución conjunta a toda la región.

-
- 4 Las redes eléctricas entre Argentina, Brasil y Paraguay: las líneas que vinculan Rincón de Santa María (próxima a Yacyretá) en Argentina con la estación convertora de Garabí en Brasil y con el cuadrilátero de Salto Grande (Argentina-Uruguay), por un lado; y, por otro, el avanzado proyecto de interconexión eléctrica en 500 kilovoltios entre las estaciones de Ayolas, próxima a Yacyretá, y Villa Hayes en Paraguay vinculada con la central hidroeléctrica de Itaipú, también en 500 kilovoltios.
 - 5 Dec. GMC n° 02/10. Aprueba el Proyecto de Interconexión Eléctrica de 500 MW Uruguay-Brasil, presentado por la República Oriental del Uruguay, <https://focem.mercosur.int/es/proyectos/area/energia/>.



Finalmente, en esta breve revisión del territorio compartido y las obras de infraestructura realizadas y aquellas por hacer en el MERCOSUR, no se puede dejar de mencionar una cuenca hídrica que es parte del corazón del MERCOSUR, la cuenca del Plata. Cinco países —Bolivia, Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay— recostados sobre el acuífero Guaraní, una de las mayores reservas

de agua dulce conocidas del planeta, en 5.800 kilómetros navegables donde confluyen vecindades, biodiversidad y potencial energético, convierten a la hidrovía Paraná-Paraguay en un punto nodal del MERCOSUR.

Los procesos de integración económica regional como apuesta a la apertura de nuevos caminos compartidos representan un desafío estratégico, y los espacios transfronterizos tienen un rol protagónico y dinamizador de las economías involucradas. A tal fin es necesario implementar planes y proyectos conjuntos para un desarrollo equilibrado y sostenido. La infraestructura, el desarrollo y la integración regional se complementan para la obtención de resultados positivos de cualquier emprendimiento.

Ciertamente la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) constituyó un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales que permitió construir e impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. La hidrovía Paraná-Paraguay se encontraba dentro de los primeros ejes de integración y desarrollo de este megaproyecto.

Recomponer, poner en valor y dar un impulso a lo realizado en la hidrovía resulta esencial para el MERCOSUR. Mucho se ha hecho. Se mejoró el intercambio comercial con la recomposición de la infraestructura portuaria en las vías fluviales pertenecientes a la cuenca y se optimizó la navegación a partir de un sistema de dragado y balizamiento del río Paraná que permite el transporte de barcazas y remolcadores durante todo el año, principalmente para la producción agropecuaria. La infraestructura debe ser abarcativa; con sus servicios relacionados debe actuar como vehículos para la cohesión territorial, económica y social.

La actual crisis enfrenta a los Estados a mayores desafíos. Todo proyecto que busque contribuir al desarrollo de un país o de una región necesita

implementar una red de infraestructura de calidad, que contribuya altamente a los objetivos de política del Gobierno, entre ellos el uso eficiente de los recursos naturales y humanos, la seguridad alimentaria, la salud, el medio ambiente y el cambio climático, temas que hoy se encuentran prioritariamente en agenda en todos los Estados. El sistema de infraestructura de la calidad y una mirada estratégica de conjunto posibilitarán el desarrollo y el avance del proceso integrador.

Los treinta años del MERCOSUR, el compromiso con la integración

Estamos conmemorando un particular aniversario del bloque en medio de un contexto colmado de interrogantes que resultan recurrentes: cómo será el mundo pospandemia, cuán grandes serán los retos que nos esperan.

En junio de 2019, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en su 75 aniversario, aprobó la resolución 73/299 que designa este aniversario como un momento de reflexión, bajo el lema: «El futuro que queremos, las Naciones Unidas que necesitamos: reafirmación de nuestro compromiso colectivo con el multilateralismo».

En marzo de 2021, el MERCOSUR cumple sus jóvenes treinta años. Es momento entonces de preguntarnos: ¿qué futuro queremos, qué MERCOSUR necesitamos? Es el momento de reafirmar nuestro compromiso regional.

Referencias bibliográficas

- BERTONI, L. (2008). La infraestructura centro de la integración sudamericana. En L. BERTONI (coord.). *Infraestructura e integración regional*. Buenos Aires: Dunken. ISBN 978-987-023115-8

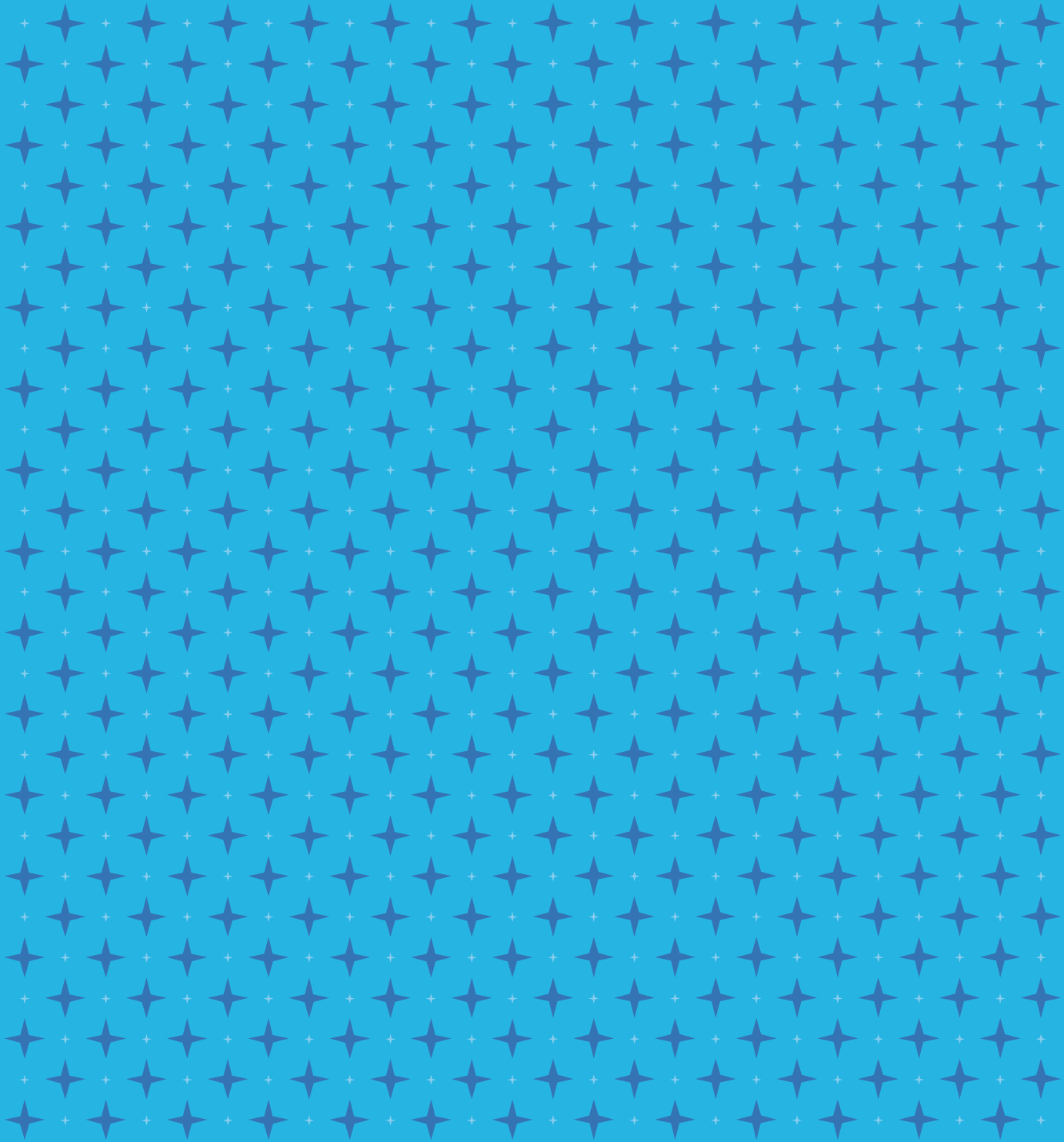
BERTONI, L. (2010). La sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y la nueva matriz energética. En *La matriz energética del siglo XXI*. Buenos Aires: Dunken.
ISBN 978-987-024257-4

MATA DIZ, J. (2008). A integración energética na América do sul. En L. BERTONI (coord.). *Infraestructura e integración regional*. Buenos Aires: Dunken.
ISBN 978-987-023115-8

PHELPS, E. (2017). *Una prosperidad inaudita*. Barcelona: RBA.

Fotografía

Salta, Argentina. Autor: Tulio Chiarini. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 154.



INFRAESTRUCTURA EN EL MERCOSUR

DIEGO JAVIER TETTAMANTI

Embajador. Presidente de la Delegación Argentina
ante la Comisión Administradora del Río de La Plata.

Una descripción sobre la política en materia de infraestructura en el MERCOSUR necesariamente debe contextualizarse con los cambios producidos en la región a partir de la década de los ochenta y con los avances de los países hacia un proceso de creciente soberanía en las decisiones de política exterior. Esas modificaciones dieron lugar al surgimiento de nuevas instituciones de integración, en las que la necesidad de planificar e invertir en infraestructura aparece recurrentemente. El artículo repasa importantes acuerdos regionales alcanzados y las grandes obras realizadas hasta la fecha.

Introducción

A treinta años de la creación del MERCOSUR, los avances producidos en materia de infraestructura entre los países miembros son un claro reflejo de los cambios en la región desde la recuperación paulatina de la democracia en los ochenta y la superación de las hipótesis de conflicto vigentes hasta entonces.

En particular, deben destacarse dos. Por un lado, el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile de 1984, que puso fin al conflicto del Beagle que casi llevó a ambos países a la guerra en 1978. Y, por el otro, la Declaración de Foz de Iguazú de 1985 y sus protocolos adicionales, en especial, la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, que comprometió la cooperación mutua y los propósitos pacíficos de sus respectivos programas nucleares. Ambos acuerdos significaron no solo el fin de dos de las principales hipótesis de conflicto en América de Sur, sino también el fin de la carrera armamentista, y la apertura de la puerta que permitió declarar a la región como zona libre de armas de destrucción masiva.

En el mismo sentido, merecen una mención especial los más recientes acuerdos de paz en Colombia, iniciados en 2012 y culminados en 2016, que pusieron fin a cuarenta años de confrontación interna.

Estos hechos resaltan los daños y frenos que por décadas significaron para la integración regional estos y otros conflictos. Si observamos un mapa de Sudamérica de la década anterior a la creación del MERCOSUR y uno de hoy, veremos cómo se ha ido avanzando desde una notoria falta de infraestructura de conectividad entre nuestros países, donde solo primaba la infraestructura extractivista de nuestras materias primas, a un creciente entramado en materia de conectividad que promueve la integración entre subregiones.

En este marco, la constitución en 1991 del MERCOSUR, uno de cuyos principales pilares políticos es la asociación estratégica entre Argentina y Brasil, ha tenido un rol destacable en la coordinación entre los Estados Partes y Asociados para la priorización de obras de infraestructura y conectividad.

Argentina ha sido un promotor en la materia, compartiendo fronteras con Chile, Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay. Y, al ser un territorio de paso de corredores bioceánicos, debe seguir impulsando, junto con sus socios, estos

trabajos que en el tiempo permitirán alcanzar el objetivo de la libre circulación de los factores de producción en el MERCOSUR.

Procesos y acuerdos regionales

Por otra parte, debemos destacar el contexto mundial en el que se dieron los procesos de integración en Sudamérica. En efecto, con el fin de la Guerra Fría, la región dejó de padecer las graves intromisiones sufridas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, con los consecuentes frenos a un desarrollo autónomo de sus políticas y modelos sociales, económicos y culturales. Esto dio inicio a una suerte de primavera en la región que se extendió hasta pasada la primera década del siglo XXI.

En este período es que se consolida el MERCOSUR y se constituyen otras asociaciones regionales como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010, y se suscribe, en 1994, el Tratado de la Hidrovía Paraná-Paraguay que comparten Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay y que va desde Puerto Cáceres en Brasil hasta Nueva Palmira en Uruguay.

Asimismo, prosperó un amplio número de acuerdos bilaterales, entre los que basta como ejemplo mencionar a los siguientes, en los que fue parte la República Argentina:

- Con Chile: Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, de octubre de 2009, y sus cinco protocolos complementarios en materia de integración física (túneles Las Leñas, Paso de Agua Negra y Trasandino Central), los Acuerdos sobre Pasos Fronterizos Integrados y el asfaltado de la Ruta Nacional 3 hasta la frontera sur con Chile. La demora de décadas en

realizar esta última obra es una muestra emblemática del daño provocado por las hipótesis de conflicto, que no respondían a verdaderos intereses entre países vecinos con un origen común. Las zonas de frontera fueron las más afectadas con este esquema, donde no se invertía ante la posibilidad de un conflicto bélico. Esta misma situación, que se veía en distintos pasos limítrofes con Chile, también se daba en la frontera norte, por ejemplo, en el paso Clorinda-Puerto Falcón, o con el asfaltado de rutas en Misiones y Corrientes. El cuadro se repetía del otro lado de las fronteras, donde hasta las trochas de las vías eran distintas. Finalmente, cabe mencionar las reuniones anuales de gabinetes, gobernadores e intendentes y la de legisladores de la Comisión Binacional.

- Con Brasil: Construcción en 1995 del puente Santo Tomé-Sao Borja sobre el río Uruguay; el Mecanismo de Cooperación y Coordinación Bilateral Argentina-Brasil, la Comisión de Seguimiento del Comercio y las reuniones trimestrales (2007). El Mecanismo y la Comisión monitoreaban el seguimiento de veinte temas prioritarios de la relación y reportaban semestralmente a la reunión de presidentes y sus gabinetes. Los temas estaban divididos en las siguientes subcomisiones: 1) Economía, Producción y Ciencia y Tecnología; 2) Energía, Transporte e Infraestructura; 3) Defensa y Seguridad; 4) Salud, Educación, Desarrollo Social, Cultura y Circulación de Personas. De estas reuniones surgieron en 2013, entre otros, y solo en referencia a cuestiones de infraestructura, los proyectos de las dos represas hidroeléctricas sobre el río Uruguay (Garabí y Panambí). Ambas quedaron inconclusas a partir de 2015.
- Con Colombia: Acuerdo de Asociación Estratégica.
- Con México: Tratado de Asociación Estratégica 2007.



- Con Paraguay: Construcción en 1990 del puente internacional sobre el río Paraná que une las localidades de Encarnación y Posadas; y el acuerdo de relacionamiento bilateral suscrito en 2013 que fija una reunión bilateral de ambos gabinetes y el seguimiento y administración de la represa de Yacyretá.

- Con Perú: Acuerdo de Asociación Estratégica de marzo de 2010.
- Con Uruguay: En 2010 los presidentes crearon un mecanismo de reunión de ambos gabinetes y, en 2011, se crearon la Comisión de Integración Argentino-Uruguaya y la Comisión Bilateral de Asuntos Comerciales.

Integración física de la región

En otro orden, cabe mencionar el principal proyecto de planificación de obras en Sudamérica, creado en agosto de 2000: la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), cuyo objetivo fue la planificación y el desarrollo de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura regional de transporte, energía y telecomunicaciones.

Esta iniciativa contó durante diez años con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y FONPLATA. El mecanismo identificó diez ejes de integración y desarrollo para priorizar las obras en sus zonas de influencia: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Amazonas, Escudo de Guyanas, Del Sur, Hidrovía Paraná-Paraguay, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile y Perú-Brasil-Bolivia.

Con la creación en 2008 de la UNASUR, se establecieron al inicio cuatro consejos de seguimiento, para los cuatro principales temas identificados para avanzar en el proceso de unión de Sudamérica. Estos fueron:

- Consejo Sudamericano de Desarrollo Social.
- Consejo Sudamericano de Energía (preexistente a UNASUR, 2007).
- Consejo Sudamericano de Defensa.
- Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).

El COSIPLAN se constituyó sobre la base de los diez años de trabajos de la IIRSA. Este esquema de consejos reportaba a tres consejos superiores específicos que integraban los jefes de Estado, los cancilleres y los delegados.

De este modo, por primera vez se iniciaba en Sudamérica un proceso de integración sobre la base de cuatro ejes regionales no abordados por ningún otro mecanismo. Esto atendía a la necesidad de integrar físicamente a la región, compartir los avances relativos en cada país para promover el desarrollo, el conocimiento y el abastecimiento de recursos energéticos y, por último, la defensa como eje para transparentar los equipamientos bélicos y cimentar la paz en América del Sur.

Contrariamente a lo que algunos afirman, UNASUR no nació ni se desarrolló como un proceso ideológico. Basta ver la disparidad de tendencias políticas de los signatarios del Tratado. El proceso continuó consolidándose con los cambios de mando en Chile, donde Sebastián Piñera sucedió a Michelle Bachelet, y en Colombia, donde Juan Manuel Santos a Álvaro Uribe.

Con el tiempo, se fueron sumando nuevos consejos en materia de educación, salud, economía y finanzas, electoral y de lucha contra el narcotráfico. El agregado de estos consejos creó una verdadera superposición con las reuniones ministeriales que, sobre los mismos temas, venían celebrando los mismos países desde hacía diez años en el marco del Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR.

Realidades y desafíos

Hasta aquí se ha reseñado el contexto en el que se crearon y desarrollaron hasta 2015 el MERCOSUR y los otros mecanismos de integración bilateral,

sudamericanos y latinoamericanos mencionados, de cuyo detalle surge claramente la fuerte interrelación y retroalimentación existente entre ellos.

Ello es particularmente evidente en materia de infraestructura, cuestión que está intrínsecamente ligada a todos ellos. En este sentido, es imposible escindir el tema de la concepción y evolución que la infraestructura ha tenido en cada uno de los Estados y en cada uno de los acuerdos que estos han suscrito, tanto en el nivel bilateral como multilateral.

En el caso específico del MERCOSUR, la cuestión está claramente priorizada en el Tratado de Asunción, en cuyos primeros párrafos se señala:

Que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración constituye una condición fundamental para acelerar el desarrollo económico con justicia social.

Que este Objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

Teniendo en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países.

Esa priorización también se vio reflejada en la creación, en 2004, del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Este mecanismo se constituyó sobre la base del principio solidario de mayores aportes de los países



relativamente más desarrollados y mayor financiamiento para los proyectos de los socios menos favorecidos.

El FOCEM reflejó, además, la voluntad de afrontar conjuntamente los desafíos de los desequilibrios regionales, entre ellos, los relativos a la infraestructura. Si bien los proyectos abarcados contemplaban la multiplicidad de asimetrías de la subregión, los que atrajeron el grueso de los más de mil millones de dólares provistos por el Fondo fueron los destinados a mejorar la infraestructura regional. Entre ellos, destacan la rehabilitación de más de 700 kilómetros de carreteras, la construcción de 790 kilómetros de tendido eléctrico, la rehabilitación de

más de 400 kilómetros de vías férreas, la construcción de 2.353 viviendas y de infraestructura sanitaria y de agua potable para 92 comunidades, además de instalaciones escolares, centros de salud y laboratorios.

Frente a los enormes requerimientos de infraestructura para la integración que urgen a la región, la contribución del FOCEM no fue suficiente. Sin embargo, su impacto es mucho mayor que los resultados físicos contabilizados, puesto que puso en evidencia el ineludible desafío de afrontar el problema de la infraestructura regional unidos, con planificación y coordinación.

En 2013 se iniciaron los trabajos para la confluencia entre los temas abordados por las reuniones de ministros del MERCOSUR y los respectivos consejos de la UNASUR en aquellas materias en que hubiera superposición. Claramente, esto quedó trunco a partir del retiro de varios países de la UNASUR, proceso que es imprescindible revertir, ya que la propuesta de reemplazarlo, en lugar de mejorarlo, por un mecanismo denominado PROSUR, dejó de lado lo realizado por aquel sin generar ningún aporte sustancial a la integración regional.

En este proceso quedaron acéfalos los proyectos y acciones llevados a cabo primero por la IIRSA a lo largo de diez años y luego seguidos por el Consejo de Infraestructura y Planeamiento. Es imprescindible retomar este tema en un foro que integre a los doce países sudamericanos, ya sea como un ámbito específico, como lo fue IIRSA en un principio, o con un anclaje provisorio en el ámbito del Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR. Esto sin perder la esperanza de recrear la UNASUR con sus consejos originales y sin la duplicación de foros.

En un reportaje para la revista *Sur*, en 2013, señalé que no debíamos confundirnos ni permitir que el espacio sudamericano se subdividiera en bloques ideológicos o comerciales que terminaran eclipsando el alto nivel de coincidencias que llevaron a la constitución de la UNASUR, aun con gobiernos de distintas tendencias.

Lamentablemente, no hemos sido capaces de evitarlo, pero nada nos impide soñar y bregar para recrearlo. Están en juego nada más y nada menos que nuestra identidad y capacidad de planificar a corto, mediano y largo plazo de acuerdo con nuestros propios intereses. No hacerlo nos retrotraerá a épocas ya superadas, pero esta vez la Guerra Fría no será la culpable. En esta ocasión seremos nosotros, y el rol que jugaron en el pasado las dos grandes potencias será ejercido por las corporaciones multinacionales del transporte y de la carga internacional que, ante la falta de políticas programadas y predecibles, financiarán aquellas obras, rutas, puertos, ferrovías, canales y puentes que sirvan a sus intereses particulares. Algo de esto ya está sucediendo. No planificar será nuevamente nuestro error. No tener capacidad para prever el rumbo de las cosas, también. No debemos olvidar nuestros objetivos nacionales y regionales y, como en una mesa de arena, avanzar hacia ellos con un análisis realista del contexto internacional. Debemos mantenernos unidos sin perder el rumbo, sabiendo adecuarnos a las restricciones del orden internacional. En este campo, la defensa del MERCOSUR es imprescindible, como así también de la CELAC, al igual que la profundización de las relaciones bilaterales entre los países de la región.

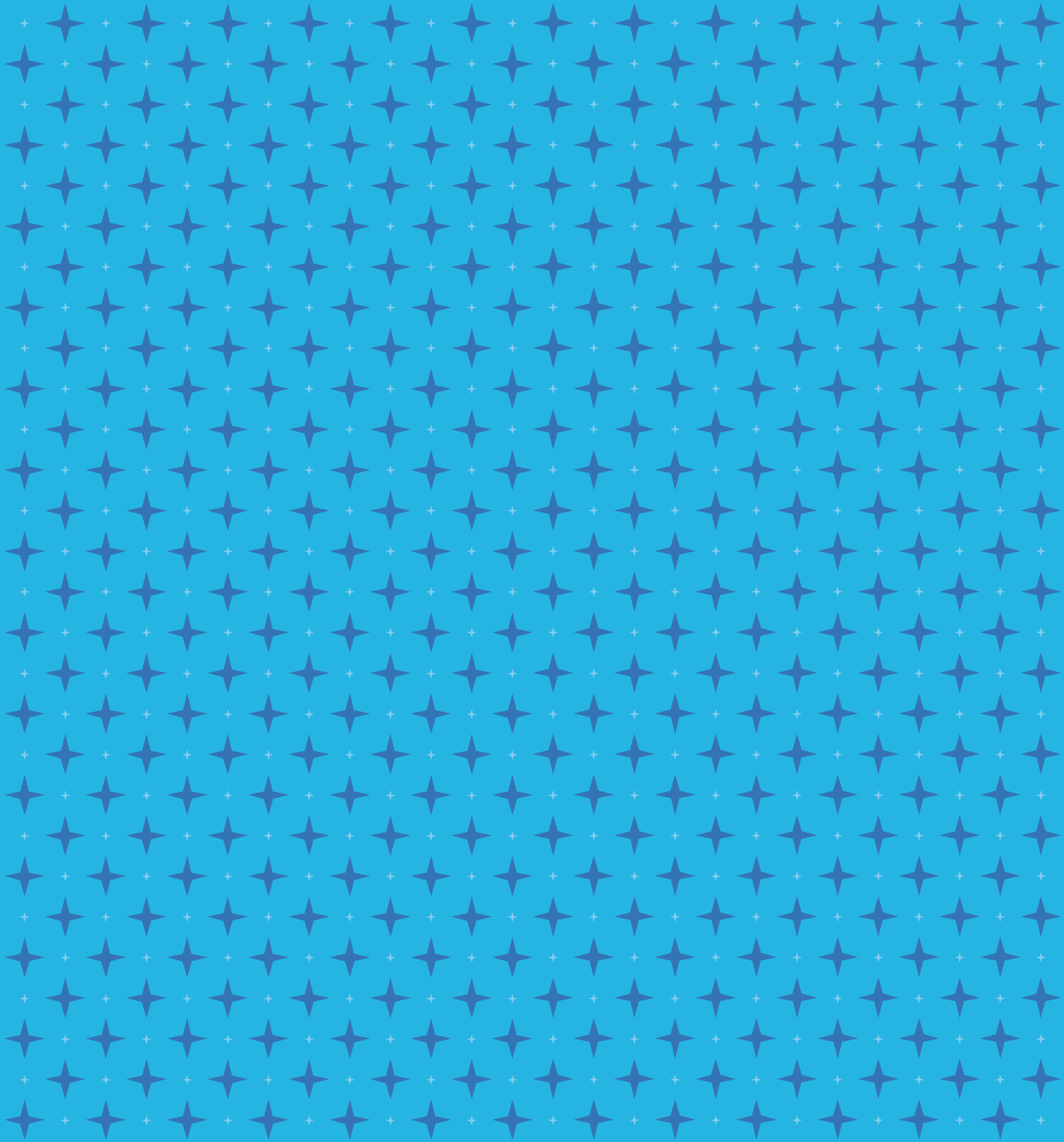
Fotografías

Sierras Mina Clavero, Córdoba, Argentina. Autor: Ramón Villalba.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 163.

Plaza del Congreso, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Autor: María Paz Germán. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 167.



HACIA LA INTEGRACIÓN SOBERANA Y ENERGÉTICA DE SUDAMÉRICA

FEDERICO BERNAL

Bioquímico (Universidad de Buenos Aires).
Interventor del Ente Nacional Regulador del Gas.

La integración profunda de nuestra región en el mundo debe pensarse desde adentro hacia afuera, con eje en la multipolaridad y la igualdad entre pueblos y naciones, y a partir de una inserción internacional sobre la base de la defensa de nuestros propios intereses. Allí es donde la cuestión energética cobra vital relevancia, puesto que se trata de un preciado botín que garantiza y perpetúa el desarrollo económico y humano de nuestras sociedades.

«Los convoco a que suscribamos un verdadero Tratado de Comercio de los Pueblos, bajo los principios de integración de nuestras economías y sociedades, que nos complemente, que sea solidario, como los dedos de una mano, para ir con firmeza y afecto a sentar las bases reales de nuestras soberanías alimentarias, energéticas y financieras de la región».
Rafael Correa, 2010.



Tratados de libre comercio, neoliberalismo y dependencia

En 2015 y en plena campaña, el ex presidente Mauricio Macri se auto-proclamaba *el candidato de los mercados*. Escudándose en la zoncera de la *inserción mundial*, partieron sus primeros intentos por instaurar en Argentina el libre comercio a gran escala. El medio adoptado fueron los famosos tratados de libre comercio (TLC), impulsados por los países dominantes.

Con esto, la administración neoliberal de Cambiemos buscó limitar la soberanía nacional estableciendo un triple objetivo: «liberar» nuestra economía a través de la quita de retenciones al sector primario exportador; tensionar las relaciones con los países de la UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas) y del MERCOSUR (con eje en un férreo ataque a Venezuela) y converger hacia acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea mediante el impulso de TLC regionales al estilo Alianza del Pacífico.

Pero lo cierto es que, lejos de la tan ansiada promesa de desarrollo, la expansión de este tipo de núcleos comerciales y políticos ha dejado a su paso dependencia, atraso y exclusión para los pueblos de Sudamérica; un ejemplo destacable de ello es la experiencia mexicana dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés).

Dicho tratado fue la piedra angular desde la cual se pensaron e instrumentaron todas las demás alianzas de libre comercio para la región, en un proceso que encontró freno en la IV Cumbre de las Américas (2005). Allí, los ex presidentes de Venezuela, Hugo Chávez, de Argentina, Néstor Kirchner, y de Brasil, Ignacio *Lula* Da Silva, desterraron las tentativas de adhesión al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas).

El Consenso de Mar del Plata

Está claro que el establecimiento de los TLC en Sudamérica ha tenido por fin trabar la segunda y definitiva independencia económica de nuestras naciones. Y para ello, nada mejor que atacar en conjunto a toda la región.

Como respuesta a este fenómeno invasivo y entreguista, asoma la fuerza de acuerdos latinoamericanos soberanos como el MERCOSUR, nacido en un primer momento con fines económicos, pero reconvertido política y socialmente en los años dos mil con el arribo de gobiernos populares a los distintos países miembros.

Fue a partir de la Contra Cumbre de Mar del Plata en 2005 que las ideas de integración regional con fines soberanos empezaron a hacerse carne. En ese sentido, la aludida reconversión del MERCOSUR (que incluyó la convocatoria a Venezuela y Bolivia) y la posterior creación de la UNASUR.

En el marco de dicho encuentro, los verdaderos triunfadores contra el modelo neoliberal fueron los pueblos representados por los gobiernos populares

de una Sudamérica unida y libre. A través del genio de Néstor Kirchner, Hugo Chávez y Luis Ignacio *Lula* da Silva se malograba entonces el programa de sometimiento imperialista, en cabeza de Estados Unidos, dando inicio al Consenso Kirchner-Chávez-Lula (en adelante, Consenso de Mar del Plata).

Entre los conceptos más trascendentales allí vertidos destacamos puntualmente dos. En primer lugar, la insolubilidad entre el trabajo, la lucha contra la pobreza y la democracia verdadera; a su vez, los tres pilares sobre los que debería descansar la dirección política de la región. Y, en segundo término, la integración soberana de esta región en el mundo, pensada desde adentro hacia afuera, con eje en la multipolaridad y la igualdad entre pueblos y naciones.

Decía Kirchner en aquel prólogo que el tiempo histórico y la Cumbre propiamente dicha hacían pensar en el establecimiento de «nuevos paradigmas, la necesidad de rediscutir las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo y, sobre todo, prevenir los posibles efectos sociales negativos de los cambios de la economía hemisférica pensados una década atrás».

Fue el Consenso de Mar del Plata, auténtico frente entre Argentina, Venezuela y Brasil (del que, por supuesto, participaron también los hermanos bolivianos, con Evo Morales, y ecuatorianos, con Rafael Correa) el que permitió en Argentina (y en buena parte de la región) resistir la presión imperialista y sus maquinaciones, abriéndonos paso e insertándonos en el mundo en función de nuestros propios intereses.

La respuesta de Néstor Kirchner al *establishment* nacional e internacional, esto es, a todos los grupos económicos y corporaciones del atraso, la dependencia y la exclusión, se observó con contundencia regional en el marco del entierro al ALCA en 2005, justamente el mismo año que nos sacábamos de encima al FMI.

Como fruto del Consenso de Mar del Plata, esto es, de no haber dejado nunca desde el 25 de mayo de 2003 las convicciones en la puerta de la Casa Rosada y de haber metido en ella las convicciones del pueblo argentino y las del general Juan Domingo Perón, fue que nacieron UNASUR y CELAC; que se consolidó el MERCOSUR; que se pudo concretar la exitosa política de desendeudamiento nacional y con ella lograr la reconstrucción de una Argentina en calidad de nación.

Pero nada de ello hubiera sido posible sin que los países de la región transitaran el camino de una Sudamérica libre, unida y soberana. Así, el Consenso de Mar del Plata ofició como doctrina superior y blindaje para una Argentina y un MERCOSUR emancipados, modernos y socialmente inclusivos.

La energía como mecanismo de ruptura y emancipación

Pero para que dicha unidad sudamericana pueda romper definitivamente con los paradigmas neoliberales y sostenerse en el tiempo, resulta apropiado comprender cabalmente la cuestión energética. Si queremos conseguir naciones (y una región) industrializadas, modernas y justas en términos sociales hace falta poner a la energía al servicio de dicho desarrollo, que es tanto económico como humano.

A su vez, porque el objetivo mismo de los imperialismos siempre ha sido hacerse de los valiosos recursos naturales que ostenta nuestra región, entre ellos, los de índole energética dado su enorme potencial a futuro. Ya lo decía Perón: «cuando los grandes y los fuertes han necesitado ambas cosas [en referencia a nuestros recursos] salieron a buscarlas donde estén, por las buenas o por las malas».

Dichos recursos solo podrán ser defendidos de los intereses objetivos y las garras de los imperios de turno mientras nuestros pueblos y gobiernos consigan

alcanzar de forma integrada la consciencia histórica que brinda la organización política. Porque está claro que sin unión no hay emancipación posible ni duradera.

Nuevamente, fueron aquellos líderes del Consenso de Mar del Plata quienes patearon el tablero en materia energética: Néstor Kirchner con la creación del Plan Energético Nacional; Evo Morales con la nacionalización de los hidrocarburos; y Hugo Chávez protegiendo a la hermana República Bolivariana de Venezuela, primera reserva petrolera del mundo.

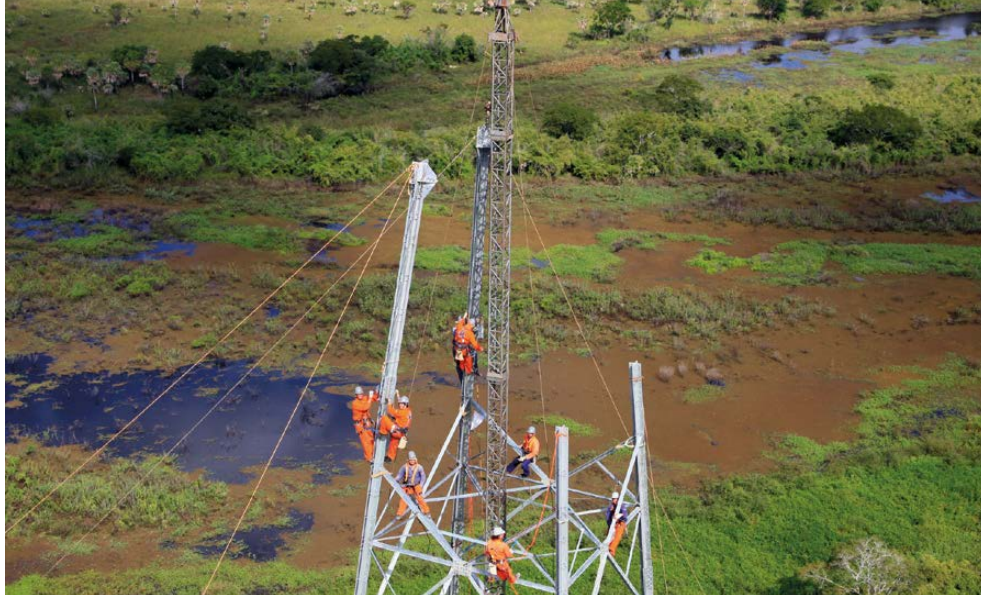
El Plan Energético de Néstor Kirchner

Tan tempranamente como en mayo de 2004, Argentina lanzó de la mano de Néstor Kirchner un ambicioso Plan Energético Nacional con el objetivo de forjar un sistema energético que permitiera sentar las bases de un proceso de reindustrialización vinculado a la mejora en la calidad de vida de las y los argentinos.

Para ello, tuvo que romper con el paradigma energético vigente desde 1976 a 2003, en que la energía era concebida como un mecanismo de generación de divisas para el pago de los intereses de deuda. Esto es, totalmente desligado de las necesidades reales de los sectores económicos y sociales autóctonos.

Debe tenerse en cuenta que en el año 2003 no había ningún plan estratégico ni obra de envergadura en marcha, licitación o al menos con los pliegos redactados, por lo que el gobierno nacional de aquel entonces tuvo que encargarse de la ejecución y la planificación de la política energética prácticamente desde cero.

El Plan Energético Nacional encarado por Néstor Kirchner —y profundizado luego por la ex presidenta y actual vice, Cristina Fernández— contempló la ampliación de gasoductos y plantas compresoras, la terminación de obras estratégicas como Yacyretá y Atucha II, la construcción de centrales termoeléctricas e hidroeléctricas, líneas de transporte eléctrico, obras de transformación y de



distribución eléctrica, el impulso a la actividad nuclear, el fomento de las energías renovables y de los biocombustibles, así como también la exploración y el desarrollo de los recursos hidrocarburíferos convencionales y no convencionales.

El eje del giro paradigmático que significó la política energética kirchnerista respecto a la herencia neoliberal de las décadas anteriores estuvo puesto en ampliar la cobertura nacional de los servicios y el suministro a la industria argentina.

Desde 2003 a 2015, se sumaron casi 4,6 millones de hogares y 320.000 nuevos medidores industriales y comerciales a la red eléctrica, mientras que se conectaron a las redes de gas más de 2,3 millones de de hogares y 120.000 nuevos medidores industriales y comerciales.

Asimismo, se vincularon al Sistema Argentino de Interconexión (SADI) diez provincias y regiones que hasta el año 2003 se encontraban aisladas: Chubut, Santa Cruz, San Juan, La Rioja, Formosa, el interior de Chaco, el norte de Santiago del Estero, Jujuy, Salta y el sur de Mendoza.

Evo Morales: el *indio* que industrializó el gas natural

Con la nacionalización de los hidrocarburos y la mayor captación de su renta, la gestión de Morales comenzó un revolucionario proceso de mejora sostenida en la calidad de vida de la población, la erradicación de la pobreza y la industrialización del gas natural.

Este último aspecto fue tal vez el elemento más disruptivo del proceso nacionalizador, al convertirse en uno de los pilares de la inédita diversificación y modernización experimentada por la economía de Bolivia, a su vez sustentada en la formación genuina de capital.

La nacionalización de 2006 revirtió una relación desigual en la que el porcentaje de la renta pasó del 18% al 82% para el Estado boliviano y del 82% al 18% para las productoras. Las amenazas de desplome de las inversiones y estampida empresarial no solo no se verificaron, sino que se superó ampliamente al período neoliberal.

Entre 2006 y 2018, las inversiones hidrocarburíferas alcanzaron los 14.400 millones de dólares y Bolivia obtuvo ingresos en concepto de renta hidrocarburífera entre 2006 y junio de 2019 por 38.598 millones de dólares.

Las regalías crecieron exponencialmente y, reinvertidos en buena medida, se volcaron masivamente al desarrollo de infraestructura y la industrialización del gas.

La captación de renta por el Estado permitió, además, planificar las inversiones en función de un inédito programa de desarrollo socioeconómico. Parte

de las inversiones se orientaron a las actividades del *upstream* con el objeto de incrementar las reservas y los niveles de producción. Paralelamente, se dio inicio a la agregación de valor (industrialización) del gas natural con las plantas de separación de líquidos de Río Grande y Carlos Villegas y la planta de amoníaco y urea, además de otros importantes proyectos relacionados a los sectores transporte, refinación y almacenaje.

La ejecución de una política energética soberana, nacional y democrática —y que se vale de la participación de empresas y capitales extranjeros— multiplicó la renta, las inversiones, las regalías, capitalizó e industrializó a Bolivia como nunca en su historia, internacionalizando su producción y generando importantísimos ingresos por exportaciones con valor agregado.

Venezuela: petróleo, revolución y resistencia bolivariana

Venezuela es el país que posee la primera reserva de petróleo del mundo y su crecimiento exponencial en la materia data del año 2007, como consecuencia del denominado Proyecto Magna Reserva, que permitió cuantificar y certificar las reservas de crudo presentes en la denominada faja petrolífera del Orinoco. Dicho proyecto es uno de los pilares del Plan Siembra Petrolera 2005-2030.

Lógicamente, Estados Unidos lo sabe. ¿Pero es por ello que este país se ha empeñado denodadamente en derribar al gobierno constitucional de Nicolás Maduro? Si fuera así, en todo caso sería por el uso emancipador (bolivariano) que la Revolución Bolivariana —valga la redundancia— le asignó al petróleo.

El uso de las rentas estratégicas, históricamente en poder de las oligarquías locales y socios extranjeros, es una de las cuestiones que más irrita a los enemigos del pueblo venezolano. Obviamente que también está el

beneficio empresarial y la célebre seguridad jurídica: de caerse Maduro, la faja del Orinoco podría ser invadida por empresas estadounidenses, desplazando a las nacionales de Rusia y de China, entre otras.

Sin embargo, hay algo aún más importante. La instalación de un régimen títere estadounidense en Venezuela podría asestar un duro golpe a la OPEP, principal enemigo energético de Estados Unidos después de Rusia. El imperia- lismo anglosajón y demás fuerzas de la OTAN ya se han hecho de Kuwait (sépti- mo productor), Irak (cuarto productor), Nigeria y Libia. Entre todas, Estados Unidos domina directa e indirectamente —sin sumar su propio aporte— un alto porcentaje de la producción mundial. Y, si sumamos su aporte, se posicionaría apenas abajo de Rusia y Arabia Saudita juntas. Fagocitándose a Venezuela, podría tomar la delantera.

Pero hay una razón aún más acuciante. Estados Unidos quiere terminar con Maduro porque equivaldría a dejar totalmente aislada a Bolivia —recientemente recuperada en las urnas por su pueblo— y, avanzando contra ella, aplacaría cualquier vestigio de lo que fuera y quedara del gran movimiento emancipador sudamericano del nuevo siglo (Consenso de Mar del Plata).

Precisamente, fue la soledad regional de Venezuela durante los últimos cuatro años de neoliberalismo (suerte de no injerencia «positiva»), producto de la virtual desaparición de la UNASUR, el intento de destrucción del MERCOSUR y el fin del Consenso de Mar del Plata aquello que envalentonó al imperialismo a ir con todo contra la Revolución Bolivariana.

En consecuencia, debe quedar claro que no existe posibilidad de freno ni levantamiento a las sanciones y bloqueos de Estados Unidos sobre Venezuela si los gobiernos populares de toda la Patria Grande no trabajan conjunta y mancomunadamente para defender la independencia y la soberanía cada vez

que algunos de sus integrantes sean amenazados por golpistas de adentro como de afuera.

Reflexiones finales

La mira de los imperialismos de turno se posó siempre sobre Sudamérica y sus recursos naturales. De allí que la cuestión energética cobre vital relevancia para la región, puesto que es un preciado botín que garantiza y perpetúa el desarrollo económico y humano.

Los mecanismos de invasión y control de las potencias mundiales han sido diversos, desde la conquista propiamente dicha hasta la infiltración indirecta de sus propios intereses vía recetas ideológicas y económicas diseñadas para perpetuar la dominación.

Ejemplo de ello —como vimos en este capítulo—, la implementación de modelos de explotación y explotación regional como los tratados de libre comercio, que truncan el desenvolvimiento de nuestras naciones debilitando la conciencia histórica y la unión política de estas.

Creemos, en este sentido, en una defensa energética irrestricta e integral puesto que esta es condición *sine qua non* para el desarrollo pujante y equilibrado de nuestra región y que posibilita la toma de decisiones soberanas. Con el legado de nuestros líderes históricos y recientes y la energía incandescente del pueblo latinoamericano, pacífico, inteligente, patriota y revolucionario, sigamos alimentando el fuego emancipador por toda la Patria Grande.

Referencias bibliográficas

BERNAL, F. (2016, octubre, 27). El legado de Néstor Kirchner y la deuda odiosa del siglo XXI, OETEC. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=2149&area=16>

- BERNAL, F. (2019, enero 25). Venezuela: datos estratégicos y primeras reflexiones, *oETEC*. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=3692&area=1>
- BERNAL, F. (2019, mayo 9). La Argentina no es Venezuela; es Irak después de la Guerra del Golfo..., *oETEC*. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=3910&area=1>
- BERNAL, F. (2019, noviembre 19). Evo Morales: el «indio» que industrializó el gas natural, *oETEC*. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=4268&area=1>
- BRUSCHTEIN, L. (2020, noviembre 4). Cuando Kirchner, Chávez y Lula organizaron el No al ALCA, *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/303821-cuando-kirchner-chavez-y-lula-organizaron-el-no-al-alca>
- ENNIS, B. (2015, diciembre 9). Geopolítica del macrismo: una vuelta a las relaciones carnales, *oETEC*. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=1466&area=16>
- ENNIS, B. (2016, enero 19). «La derecha internacional tiene entre sus principales objetivos a América Latina», *oETEC*. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=%201521&area=%2014>
- ENNIS, B. (2016, febrero 3). ¿Macri quiere un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea?, *oETEC*. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=1554&area=17>
- ENNIS, B. (2020, octubre 29). El legado energético de Néstor Kirchner: soberanía, desarrollo y justicia social, *oETEC*. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=4931&area=1>
- GINZBERG, V. (2020, noviembre 5). A 15 años del No al ALCA: las negociaciones y las presiones que culminaron en la Cumbre de las Américas, *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/303861-a-15-anos-del-no-al-alca-las-negociaciones-y-las-presiones-q>

- OETEC-ID. (2015, noviembre 29). La asociación estratégica con Venezuela y la amenaza macrista, *OETEC*. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=1450&area=1>
- OETEC-ID. (2016, enero 13). «La firma de cualquier tratado, bajo los preceptos neoliberales, constituye un riesgo para cualquier país», *OETEC*. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=%201510&area=%2014>
- OETEC-ID. (2016, enero 28). «Las tensiones entre Venezuela y Argentina serán recurrentes porque son dos modelos contrapuestos en lo ideológico», *OETEC*. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=1538&area=17>
- PERÓN JUAN DOMINGO. (2019, febrero 6). Quieren nuestros recursos... por las buenas o por las malas, [entrada de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/peronjuandomingo/posts/quieren-nuestros-recursos-por-las-buenas-o-por-las-malasdcurso-pronunciado-por/10156920709676737/>

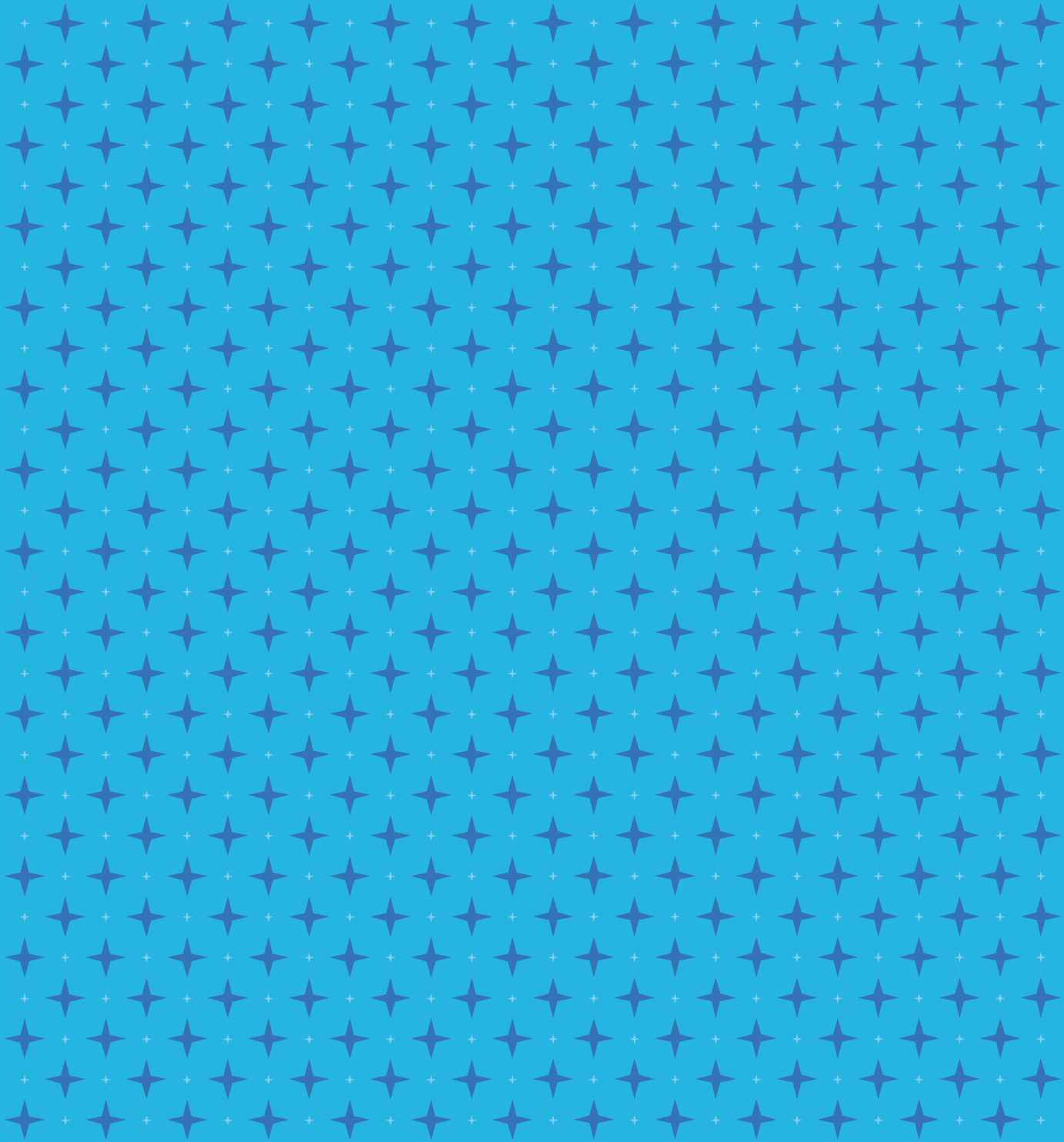
Fotografías

Placa conmemorativa por el quinto aniversario de la elección de Néstor Kirchner como primer secretario general de la UNASUR (2010-2015).

Fuente: Cancillería argentina, p. 172.

Construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú-Villa Hayes, la Subestación Villa Hayes y la Ampliación de la Subestación Margen Derecha Itaipú.

Fuente: MERCOSUR, Proyecto FOCEM. p. 177.



EL COMERCIO DE BIENES INTRA-MERCOSUR.
INTEGRACIÓN, INTERDEPENDENCIA DESIGUAL Y COMPOSICIÓN

RAMIRO BERTONI* Y NICOLÁS MONCAUT**

* Economista. Docente investigador (Universidad Nacional de Quilmes).
Docente en la Universidad Nacional Tres de Febrero, la Universidad
Nacional de Moreno, la Universidad Nacional de San Martín y
la Universidad de Buenos Aires. Ex presidente de la Comisión
Nacional de Comercio Exterior (2011-2015).

** Economista. Docente e investigador (Centro de Estudios
Económicos del Desarrollo del Instituto de Altos Estudios
Sociales, Universidad Nacional de San Martín/CONICET).

Un proceso de integración, como ha sido el planteo general del MERCOSUR, va más allá de la dimensión comercial pero, sin duda, se articula sobre la interdependencia económica que suponen estas iniciativas. El comercio puede ser una palanca para el desarrollo y, en ese camino, la integración regional se constituye como herramienta para modificar el patrón de inserción internacional de países periféricos. A modo de bosquejo de las luces y sombras de los treinta años del MERCOSUR en el área comercial, analizamos el intercambio de bienes entre los miembros

iniciales del bloque¹ y brindamos una visión de conjunto desde diversas aristas. Consideramos tanto la evolución como las estructuras del intercambio entre los miembros y las contrastamos con sus relaciones comerciales extrabloque.

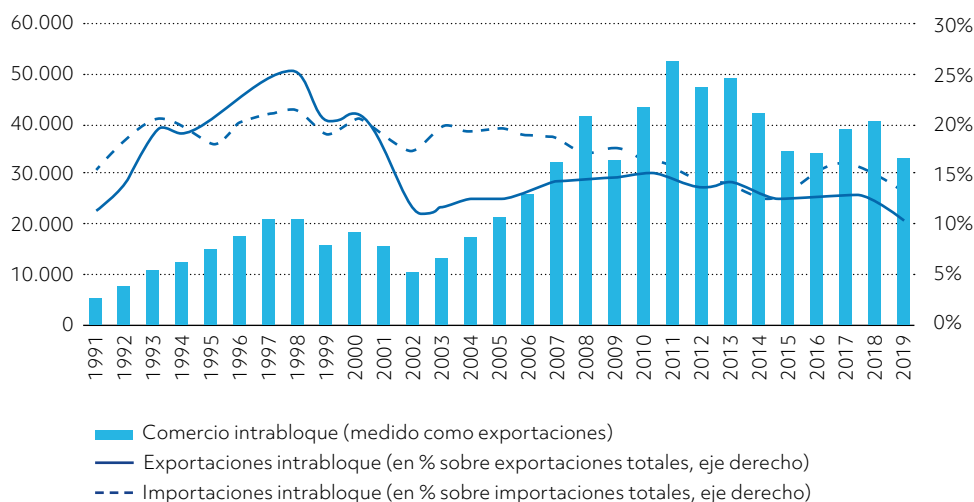
La evolución del comercio intrabloque

Un indicador con el cual se suele evaluar los procesos de integración es el grado de interdependencia: participación del comercio (exportaciones o importaciones) intrabloque sobre el total del comercio internacional de los miembros. Se supone que a partir de la coordinación de la política regional —en ausencia de coyunturas atípicas—, este crece en forma relativamente acelerada, a medida que se extienden y profundizan las preferencias arancelarias, para luego crecer a un ritmo menor, en la medida que las estructuras productivas cambian y se tornan más complementarias.

Inicialmente, el MERCOSUR siguió una trayectoria esperable. Con la ampliación de la cobertura y profundización de las preferencias entre 1991 y 1998, se duplicó el grado de interdependencia llegando a su máximo: 25% para las exportaciones y 21% para las importaciones (gráfico 1). A partir de allí, presentó una tendencia decreciente y el indicador retornó a los niveles de inicio del período.

1 Si bien Venezuela es un miembro pleno del MERCOSUR desde 2012, su adhesión cubre un período relativamente reciente y sin llegar a adoptar plenamente los requisitos de la unión aduanera. Por ello, los flujos comerciales con dicho país no estarían explicados por la arquitectura arancelaria del bloque. Adicionalmente, para los últimos años no se cuenta con información desagregada por sectores.

Gráfico 1. Evolución del comercio intrabloque del MERCOSUR¹ agregado (millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE,² INDEC,³ SECINT,⁴ BCP⁵ y Uruguay XXI.⁶

1 Consideramos las exportaciones de los miembros fundadores con las siguientes aclaraciones. Las exportaciones del Paraguay excluyen la energía eléctrica por dos motivos: 1) proviene de represas cuya decisión de construcción son previas al MERCOSUR —Itaipú y Yacyretá— y dichas ventas solo pueden realizarse a Brasil y Argentina, respectivamente; 2) no están informadas para todo el período. Para Uruguay, en las exportaciones se incluyen las de sus zonas francas, que corresponden principalmente a las ventas de las pasteras, netas de insumos provenientes del resto del territorio.

2 Repositorio de estadísticas de comercio internacional oficiales, dependiente de Naciones Unidas.

3 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina.

4 Secretaría Especial de Comercio Exterior y Asuntos Internacionales, Ministerio de Economía de Brasil.

5 Banco Central de Paraguay.

6 Agencia gubernamental para la promoción de exportaciones e inversiones de Uruguay.

El nivel de interdependencia alcanzado por el MERCOSUR es bajo comparado con otras experiencias de integración. Por ejemplo, para la Unión Europea (UE) este indicador alcanza al 60%; en el caso del ex TLCAN (Canadá, México y Estados Unidos) ronda el 50%. Sin embargo, el éxito de un proceso de integración no puede evaluarse exclusivamente a partir del alcance de algún umbral de este indicador. En especial, debido a que las características de las estructuras productivas de los países integrados influyen sobre su valor.

Por el lado de las exportaciones, los cuatro países del MERCOSUR comparten las ventajas comparativas en la producción de algunos *commodities* (en particular, soja). Esto implica que una porción importante de sus ventas externas sea de productos que se comercian fuera del bloque. Por el lado de las importaciones, el bajo desarrollo de las estructuras productivas de los miembros hace que una parte importante de las manufacturas requeridas deba ser adquirida a terceros países.

Las estructuras productivas con alta interdependencia legitiman políticas que profundicen los procesos de integración. Los actores económicos tienden a demandar mayor coordinación en la medida que tienen un mayor grado de exposición comercial con los socios. De este modo, el MERCOSUR podría estar en una trampa de baja interdependencia, de la cual solo se saldría con una fuerte voluntad política de sus miembros.²

2 Por otra parte, resulta paradójico que en etapas de incremento de la interacción comercial la *Brasil dependencia* se haya señalado como un riesgo por algunos actores en el resto de los socios.

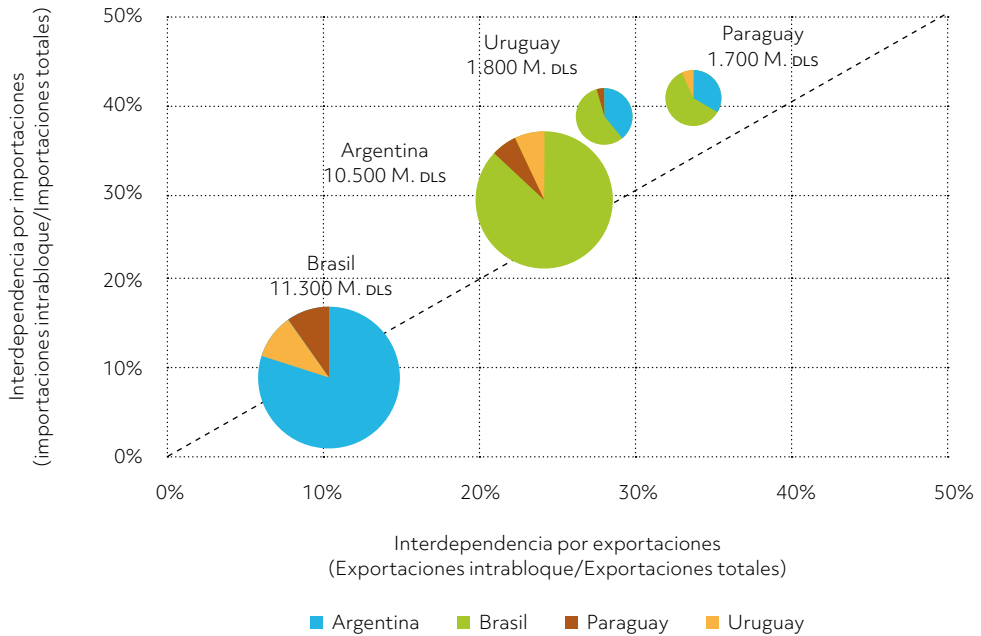
En el periodo de mayor crecimiento de la interdependencia (1991-1998), desde la ortodoxia económica (en particular, desde el Banco Mundial) se criticó al MERCOSUR porque el comercio entre los miembros se incrementaba en bienes en los cuales carecían de ventajas comparativas (maquinaria, automotriz, químicos, etc.), con efectos perjudiciales tanto para los países del bloque como para los proveedores desplazados de terceros países (Yeats, 1998). No obstante, este planteo recibió críticas de diversas instituciones, incluyendo al BID, al propio Banco Mundial y a gobiernos de los países miembros, debate referenciado en Porta et al (2012). Por su parte, la heterodoxia sostiene lo opuesto, dicho patrón de comercio tiende a generar cambios virtuosos en las estructuras productivas dando lugar a la creación de ventajas comparativas.

En cuanto a la tendencia descendente desde 1998 del comercio intrabloque, podría explicarse por diversas causas. Esa baja no responde a una contracción entre puntas, sino a una mayor absorción por los destinos extrabloque del crecimiento del comercio internacional de los países del MERCOSUR. En las fases recesivas cayó más el comercio entre los miembros, mientras que en las expansivas se recuperó con menor dinamismo que el extrabloque.

Por el lado de las exportaciones, los períodos de recesión (en particular, 1999-2002, en Argentina, y 2013-2016, en Brasil) afectaron más que proporcionalmente a las destinadas al propio bloque que a las dirigidas al resto del mundo, dado el tipo de bienes comerciados (mayor proporción de manufacturas, como se indica más adelante).³ Asimismo, los conflictos comerciales entre los

3 Estas presentan una demanda de mayor sensibilidad a las variaciones en la actividad económica que los recursos naturales.

Gráfico 2. Interdependencia por importaciones y exportaciones para cada miembro (promedio 1991-2019)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

miembros generaron cierta incertidumbre hacia una efectiva liberalización.⁴ También impactaron ciertos fenómenos internacionales como el *boom* de los

4 Las reiteradas violaciones del acuerdo por los miembros del MERCOSUR responden a que las asimetrías entre los países y la insuficiencia de una agenda de coordinación de

commodities (del período 2004-2014), que dio preponderancia a las exportaciones primarias hacia destinos extrabloque (principalmente a China y al sudeste asiático) tanto por precios como por cantidades (CEPAL, 2018).

Sin embargo, no toda la caída de la participación de las exportaciones intrabloque responde al incremento de la demanda asiática, aunque este fue el principal factor. Si se descuenta de las exportaciones totales las destinadas a esa región, de todos modos, el indicador de interdependencia muestra una trayectoria descendente (pérdida de 10 puntos porcentuales entre el promedio de los períodos 1997-1998 y 2018-2019).

Por el lado de las importaciones, se combina la creciente penetración de las manufacturas chinas en todo el MERCOSUR —desplazando tanto a los proveedores del bloque como de otros orígenes— (Moncaut y Vázquez, 2016) y también algunas políticas de Argentina y Brasil, especialmente tras la crisis de 2008, tendientes a sustituir importaciones. Si se quita a China y al resto de Asia del total de las importaciones, se obtiene un resultado similar al expuesto para las exportaciones —aunque de menor intensidad—, manteniéndose la trayectoria decreciente de la participación de las importaciones intrabloque (pérdida de 4 puntos porcentuales entre el promedio de los períodos 1997-1998 y 2018-2019).

Finalmente, los exiguos resultados con relación a la interdependencia se explican también por la falta de profundidad y continuidad de políticas de integración productiva, que podrían haber compensado parcialmente algunos de los fenómenos mencionados (véanse los artículos de Costa y Porta en este libro).



políticas, de mecanismos compensatorios y de desarrollo de sectores productivos en los niveles nacionales lo tornan incumplible con su configuración actual (Porta, 2013).

Una interdependencia desigual






El gráfico 2 expone una síntesis promedio de los treinta años del MERCOSUR. En los ejes del gráfico se observan las interdependencias por exportaciones e importaciones, y el nivel de estas para cada socio está indicado por las coordenadas de las circunferencias que los representan. El tamaño de las circunferencias indica el valor promedio del intercambio (suma de exportaciones e importaciones) y dentro de estas se muestra para cada país la participación del resto de los miembros en su comercio intrabloque.

A mayor tamaño del socio se observa una menor interdependencia. Para Brasil, la relevancia del bloque se limita a un 10% por compras y ventas, para Argentina entre el 25% (ventas) y el 30% (compras). Por su parte, Uruguay y Paraguay se abastecen aproximadamente en un 30% de sus socios del bloque, pero mientras el primero coloca en el MERCOSUR menos de dicha proporción, el segundo la supera. Esto da lugar a diferencias en torno a la importancia que le da cada miembro —y los actores radicados en ellos— a la profundización del proceso de integración regional, al tiempo que implica poderes de negociación desbalanceados. Si bien Brasil es el principal socio para cada uno del resto de los miembros, su intercambio extrabloque promedio 1998-2019 triplica al de los demás (aspecto que no se ve reflejado en el tamaño de la burbuja del gráfico 2, que considera solo el comercio intrabloque).

A lo largo del periodo bajo análisis se verificaron cambios que merecen ser mencionados. Para dar cuenta de ellos, elegimos exponer tres bienios: 1997-1998 (el de mayor interdependencia), 2010-2011 (el mayor valor de comercio) y 2018-2019 (la situación más reciente) (tabla 1).

Brasil es el socio con menor interdependencia durante todo el período, y en forma decreciente, dado que gran parte de lo que exporta son *commodities*, demandados principalmente por el resto del mundo, y que la mayoría de sus

Tabla 1. Exportaciones e importaciones intra y extrabloque por miembro

País/ Bloque	Flujo	Unidad de medida	Intrabloque			Extrabloque			Total		
			Prom. 1997-98	Prom. 2010-11	Prom. 2018-19	Prom. 1997-98	Prom. 2010-11	Prom. 2018-19	Prom. 1997-98	Prom. 2010-11	Prom. 2018-19
	Exportaciones	Millones de dólares	9.511	18.958	13.169	16.921	56.619	50.128	26.432	75.578	63.297
		%	36	25	21	64	75	79	100	100	100
	Importaciones	Millones de dólares	7.763	21.378	15.302	23.100	43.999	41.981	30.863	65.377	57.283
		%	25	33	27	75	67	73	100	100	100
	Exportaciones	Millones de dólares	8.956	25.215	17.791	43.056	203.648	214.533	52.012	228.862	232.324
		%	17	11	8	83	89	92	100	100	100
	Importaciones	Millones de dólares	9.404	17.997	13.169	49.136	186.013	166.121	58.541	204.010	179.289
		%	16	9	7	84	91	93	100	100	100
	Exportaciones	Millones de dólares	558	921	3.049	520	4.099	3.614	1.078	5.020	6.663
		%	52	18	46	48	82	54	100	100	100
	Importaciones	Millones de dólares	1.610	4.181	5.754	1.540	7.019	7.186	3.150	11.200	12.939
		%	51	37	44	49	63	56	100	100	100
	Exportaciones	Millones de dólares	1.444	2.424	1.730	1.306	5.893	7.373	2.750	8.317	9.103
		%	53	29	19	47	71	81	100	100	100
	Importaciones	Millones de dólares	1.632	3.640	2.795	2.129	6.034	5.785	3.762	9.674	8.581
		%	43	38	33	57	62	67	100	100	100
	Exportaciones	Millones de dólares	20.468	47.517	35.739	61.803	270.260	275.649	82.271	317.777	311.387
		%	25	15	11	75	85	89	100	100	100
	Importaciones	Millones de dólares	20.410	47.196	37.019	75.906	243.064	221.073	96.316	290.260	258.092
		%	21	16	14	79	84	86	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

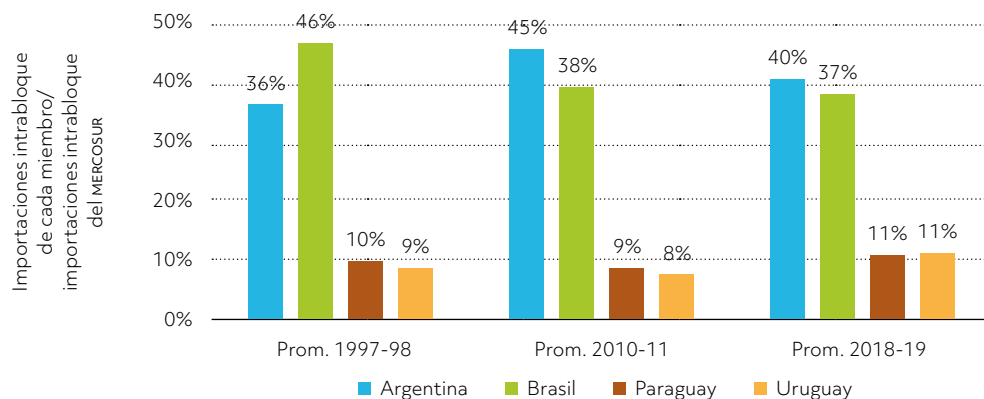
requerimientos de importación no encuentran proveedores en el MERCOSUR que hayan alcanzado la escala y competitividad suficiente —o, en algunos casos, han sido desplazados por proveedores extrabloque—. Argentina presenta para los tres bienios una mayor interdependencia que Brasil pero con la particularidad de ser decreciente para las exportaciones y estable entre puntas para las importaciones. Paraguay y Uruguay comienzan con la mayor interdependencia pero, mientras el primero alcanza un mínimo en 2010-2011 y hacia el final retorna a valores similares a los iniciales, en el segundo la trayectoria es decreciente.

El rol de los miembros como compradores o proveedores en el comercio intrabloque

Argentina y Brasil son quienes más traccionan las compras intrabloque (gráfico 3.1). Si bien el rol de los miembros como compradores responde a los diferenciales de PBI, cabe indicar que los tres socios menores compran proporcionalmente más dentro del bloque según su tamaño relativo, más allá de que estructuralmente países de mayor tamaño, como Brasil, tienden a tener menor grado de apertura. La participación creciente de los tres socios menores podría indicar que los procesos de integración entre países con profundas asimetrías, donde se implementan débiles mecanismos de compensación y coordinación de política, tienden a profundizar el rol de compradores intrabloque de los países de menor tamaño.

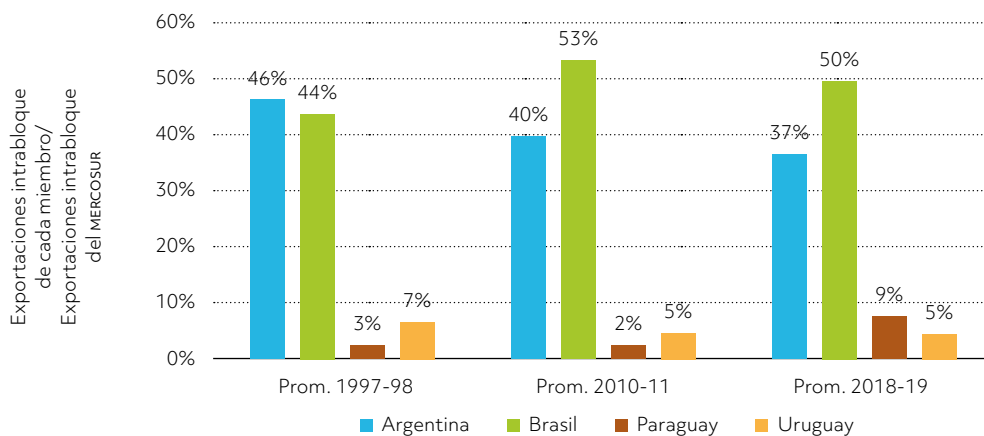
En cuanto al rol de los miembros como proveedores, Brasil se ha consolidado como el principal abastecedor intrabloque, mientras que Argentina pierde peso en los periodos analizados (gráfico 3.2). Esto se explica como contrapartida de lo señalado anteriormente. En la medida que Brasil va perdiendo dinamismo como comprador al interior del bloque frente a Argentina, este último país va perdiendo participación en el mercado brasilero (principal destino de Argentina).

Gráfico 3.1. Rol de cada miembro como comprador en el comercio intrabloque



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

Gráfico 3.2. Rol de cada miembro como proveedor en el comercio intrabloque



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

Tabla 2.1. Comercio intrabloque de los miembros según socio (promedio 1997-1998)

Origen/ Destino		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Argentina	Millones de dólares		8.041	623	847	9.511
	% →		85	7	9	100
	% ↓		86	31	48	46
Brasil	Millones de dólares	6.754		1.326	875	8.956
	% →	75		15	10	100
	% ↓	92		66	50	44
Paraguay	Millones de dólares	128	403		26	558
	% →	23	72		5	100
	% ↓	2	4		2	3
Uruguay	Millones de dólares	434	938	72		1.444
	% →	30	65	5		100
	% ↓	6	10	4		7
MERCOSUR	Millones de dólares	7.316	9.382	2.021	1.748	20.468
	% →	36	46	10	9	100
	% ↓	100	100	100	100	100

Tabla 2.2. Comercio intrabloque de los miembros según socio (promedio 2010-2011)

Origen/ Destino		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Argentina	Millones de dólares		15.876	1.262	1.820	18.958
	% →		84	7	10	100
	% ↓		87	30	49	40
Brasil	Millones de dólares	20.604		2.758	1.853	25.215
	% →	82		11	7	100
	% ↓	97		66	49	53
Paraguay	Millones de dólares	142	703		76	921
	% →	15	76		8	100
	% ↓	1	4		2	2
Uruguay	Millones de dólares	572	1.674	178		2.424
	% →	24	69	7		100
	% ↓	3	9	4		5
MERCOSUR	Millones de dólares	21.318	18.253	4.198	3.749	47.517
	% →	45	38	9	8	100
	% ↓	100	100	100	100	100

Tabla 2.3. Comercio intrabloque de los miembros según socio (promedio 2018-2019)

Origen/ Destino		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Argentina	Millones de dólares		10.832	1.135	1.202	13.169
	% →		82	9	9	100
	% ↓		81	29	30	37
Brasil	Millones de dólares	12.352		2.696	2.743	17.791
	% →	69		15	15	100
	% ↓	86		68	67	50
Paraguay	Millones de dólares	1.514	1.406		129	3.049
	% →	50	46		4	100
	% ↓	11	10		3	9
Uruguay	Millones de dólares	435	1.160	136		1.730
	% →	25	67	8		100
	% ↓	3	9	3		5
MERCOSUR	Millones de dólares	14.301	13.398	3.967	4.073	35.739
	% →	40	37	11	11	100
	% ↓	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

Composición sectorial del comercio intra y extrabloque

Para analizar la composición actual de las exportaciones del MERCOSUR, utilizamos la taxonomía de productos según su intensidad tecnológica de CEPAL,⁵ dentro de la cual incorporamos como una categoría separada al sector automotriz, dada su relevancia en el total del comercio intrabloque.⁶

Taxonomía	Abreviatura	Agregación	Abreviatura agregación
Productos primarios	P. primarios	Productos primarios	P. primarios
Manufacturas basadas en recursos naturales	M. RRNN	Manufacturas basadas en recursos naturales	M. RRNN
Manufacturas de baja tecnología	MBT	Manufacturas no basadas en recursos naturales	M. no basadas RRNN
Automotriz	Automotriz		
Manufacturas de tecnología media	MMT		
Manufacturas de alta tecnología	MAT		
Otras	Otras	Otras	Otras

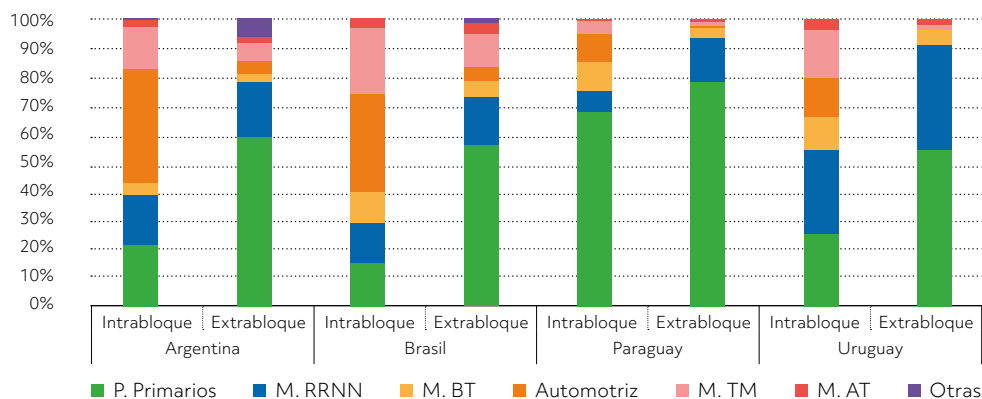
- 5 Esta taxonomía puede mostrar una mayor primarización que otras clasificaciones dado que, por ejemplo, los *pellets* de soja, carnes deshuesadas y metales preciosos son clasificados como bienes primarios (representan la mitad de las exportaciones argentinas), y son clasificados como manufacturas por el INDEC (los bienes primarios solo representan un tercio de las exportaciones del país). Diferencias de este tipo también podrían encontrarse en el modo de registro de otros países (Rozemberg et al., 2019, p. 71).
- 6 Esta desagregación parte de la clasificación utilizada por INDEC para los *complejos exportadores*, a la cual les incorporamos los juegos de cables utilizados en medios de transporte (subpartida 8544.30 del sistema armonizado).

Algunas limitaciones de la taxonomía de intensidad tecnológica

Esta clasificación, si bien facilita una aproximación para evaluar la complejidad de los productos exportados, presenta algunas limitaciones. En primer lugar, los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales son crecientemente susceptibles de incorporar innovación, tanto a nivel de procesos como de producto, pero esta taxonomía desconsidera para ellos la dimensión tecnológica. Por otra parte, la clasificación tecnológica se realizó con base en Lall (2000), que toma la intensidad del gasto en I+D para los diferentes sectores en países desarrollados, lo cual no necesariamente se corresponde con la de nuestros países (Bernat, 2020).

En el extremo, cuando se trata de procesos de armado o ensamble, además de estar sesgada la interpretación de intensidad tecnológica, los valores de exportación deberían ser reinterpretados a la luz del contenido de importaciones, o su contracara: el valor agregado de estas. Esta distorsión en la medición del comercio ha llevado a una utilización creciente de otras metodologías, que buscan medir el valor agregado local en las exportaciones de cada país, a fin de tener una lectura más acorde de la inserción de los países y de la estructura del comercio mundial. Los estudios de la CEPAL a partir de técnicas de insumo-producto resultan de especial interés, entre estos, aquel que analiza el comercio de bienes y servicios entre Argentina y Brasil (Amar y García Díaz, 2018).

Gráfico 4. Composición de las exportaciones intra y extrabloque de los miembros por intensidad tecnológica (promedio 2018-2019)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

En los últimos veinte años, los bienes primarios y las manufacturas basadas en estos explicaron alrededor del 40% de las exportaciones intrabloque. En las ventas al resto del mundo, estos productos tenían un peso del 65% en 1998, que se incrementó 10 puntos porcentuales en 2019. Así, la tendencia decreciente de la participación del comercio intrabloque antes mencionada implicó una suba de la primarización en la inserción global de los miembros, por un efecto composición (CEPAL, 2020).

En la actualidad, las exportaciones intrabloque sigue siendo de mayor intensidad tecnológica que las extrabloque para los cuatro miembros (gráfico 4). Para el bienio 2018-2019, la participación de las manufacturas no basadas en recursos naturales en las exportaciones intrabloque (59%) fue casi tres veces mayor que la participación de estos productos en las exportaciones extrabloque (23%) del

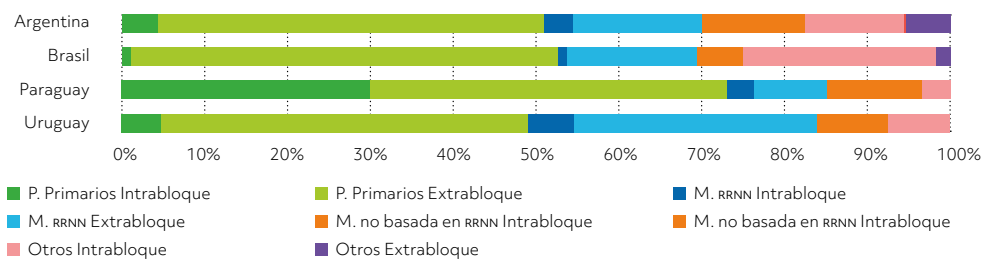
MERCOSUR en su conjunto. Paraguay registra el máximo diferencial (26% a 6%) y Brasil el mínimo (71% a 25%). Estas diferencias señalan cierta correlación entre la intensidad tecnológica de las exportaciones—intra o extrabloque— y la profundidad del proceso de industrialización de los miembros. Así, las capacidades adquiridas en dicho proceso combinadas con las preferencias arancelarias configuran un mercado ampliado tendiente a consolidar un entramado productivo de cierta complejidad.

El sector automotriz, tanto para Argentina como para Brasil, constituye la categoría más relevante del comercio intrabloque. Casi la totalidad se explica por el comercio bilateral entre ellos y a su vez presenta un alto índice de comercio intraindustrial.⁷ Este tipo de comercio consiste en el intercambio de distintos productos de un mismo sector, lo cual permite incrementar la interdependencia con menor conflictividad, dado que las reconversiones resultan más suaves y la distribución de beneficios más equilibrada. La falta de cierto nivel de homogeneidad en los aparatos productivos y políticas industriales coordinadas explican que la relevancia de este tipo de comercio se limite a algunos sectores del comercio bilateral entre ambos países.

En cuanto a la inserción global de los miembros del MERCOSUR, la participación de las manufacturas no basadas en recursos naturales se encuentra en torno al 30% para los dos socios de mayor tamaño (gráfico 5). Sin embargo, mientras que para Argentina estas se destinan por partes iguales hacia dentro y fuera

7 Al amparo del régimen establecido para este sector que, entre otros aspectos, limita los desequilibrios comerciales, y cuya estructura es gestionada por las terminales y los acuerdos que estas realizan con el sector autopartista.

Gráfico 5. Composición de las exportaciones al mundo según intensidad tecnológica, desagregadas por destino, para cada miembro (promedio 2018-2019)¹



1 A fin de facilitar la lectura, este gráfico muestra solo tres categorías: P. Primarios y Manufacturas basadas y no basadas en RRNN. Cada una de estas se divide según destino: al bloque (tono oscuro) o al resto del mundo (tono claro).

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

del bloque, en Brasil, cerca del 90% se orienta a países del resto del mundo. En los dos socios de menor tamaño se verifica la misma participación de estas manufacturas, en torno al 15%. Sin embargo, Paraguay destina casi la mitad de estas hacia sus socios del bloque y Uruguay las divide por mitades.

En los socios más grandes las exportaciones vinculadas a los recursos naturales explican el 70%, y en los socios menores el 85%, pero mientras en los primeros y Uruguay los bienes primarios explican aproximadamente el 50% de las exportaciones, en Paraguay esta proporción es cercana al 75%, y es el único país para el cual las ventas al bloque son relevantes. Se destaca, para este último, en particular la venta de soja a Argentina y Brasil, en donde existe capacidad excedente de procesamiento para sus derivados, que en gran parte luego son exportados a terceros países.

La lectura combinada de los gráficos 4 y 5 permite corroborar la relevancia del bloque como destino de las manufacturas más complejas. Sin embargo, estas aún tienen un peso específico limitado para alterar significativamente la inserción global de sus miembros. Asimismo, se evidencia la baja interdependencia de Brasil en todos los rubros.

Tabla 3. Composición de las exportaciones por intensidad tecnológica según destino (promedio 2018-2019, en millones de dólares y en porcentajes)

MERCOSUR		P. Primarios	M. RRNN	M. BT	Automotriz	M. TM	M. AT	Otras	Total
Intra bloque	M. DLS	7.992	5.467	2.867	11.837	6.279	1.067	2.069	37.577
	% →	21	15	8	32	17	3	6	100
	% ↓	5	10	17	53	17	11	21	12
Resto del mundo	M. DLS	155.748	49.365	13.654	10.490	29.906	8.577	7.910	275.649
	% →	57	18	5	4	11	3	3	100
	% ↓	95	90	83	47	83	89	79	88
Total	M. DLS	163.740	54.831	16.521	22.327	36.184	9.644	9.979	313.226
	% →	52	18	5	7	12	3	3	100
	% ↓	100	100	100	100	100	100	100	100

Argentina		P. Primarios	M. RRNN	M. BT	Automotriz	M. TM	M. AT	Otras	Total
Intra bloque	M. DLS	2.857	2.291	522	5.265	1.814	376	44	13.169
	% →	22	17	4	40	14	3	-	100
	% ↓	9	19	26	70	37	32	1	21
Resto del mundo	M. DLS	29.365	9.692	1.459	2.263	3.063	805	3.481	50.128
	% →	59	19	3	5	6	2	7	100
	% ↓	91	81	74	30	63	68	99	79
Total	M. DLS	32.222	11.983	1.981	7.528	4.877	1.180	3.525	63.297
	% →	51	19	3	12	8	2	6	100
	% ↓	100	100	100	100	100	100	100	100

Brasil		P. Primarios	M. RRNN	M. BT	Automotriz	M. TM	M. AT	Otras	Total
Intra bloque	M. DLS	2.743	2.467	1.847	6.071	4.027	605	31	17.791
	% →	15	14	10	34	23	3	-	100
	% ↓	2	6	14	43	13	7	1	8
Resto del mundo	M. DLS	119.557	36.425	11.704	8.190	26.689	7.559	4.411	214.533
	% →	56	17	5	4	12	4	2	100
	% ↓	98	94	86	57	87	93	99	92
Total	M. DLS	122.300	38.892	13.551	14.261	30.716	8.164	4.442	232.324
	% →	53	17	6	6	13	4	2	100
	% ↓	100	100	100	100	100	100	100	100

Paraguay		P. Primarios	M. RRNN	M. BT	Automotriz	M. TM	M. AT	Otras	Total
Intra bloque	M. DLS	1.950	205	303	265	155	16	-	2.894
	% →	67	7	10	9	5	1	-	100
	% ↓	41	26	74	94	73	26	5	44
Resto del mundo	M. DLS	2.808	575	106	16	58	45	6	3.614
	% →	78	16	3	-	2	1	-	100
	% ↓	59	74	26	6	27	74	95	56
Total	M. DLS	4.758	780	409	281	213	61	7	6.508
	% →	73	12	6	4	3	1	-	100
	% ↓	100	100	100	100	100	100	100	100

Uruguay		P. Primarios	M. RRNN	M. BT	Automotriz	M. TM	M. AT	Otras	Total
Intra bloque	M. DLS	442	504	195	236	283	70	1	1.730
	% →	26	29	11	14	16	4	-	100
	% ↓	10	16	34	92	75	29	5	19
Resto del mundo	M. DLS	4.019	2.673	386	21	96	168	11	7.373
	% →	55	36	5	-	1	2	-	100
	% ↓	90	84	66	8	25	71	95	81
Total	M. DLS	4.461	3.177	581	256	379	239	11	9.103
	% →	49	35	6	3	4	3	-	100
	% ↓	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

Reflexiones finales

Tras treinta años de MERCOSUR, encontramos resultados poco significativos en la interdependencia entre sus miembros. Si bien la participación del comercio intrabloque es baja comparada con otros bloques, algunos aspectos como el grado de desarrollo de los miembros pueden imponer límites a una mayor integración. La inserción relativamente periférica de cada miembro implica exportaciones con predominancia de recursos naturales y sus primeras transformaciones, que presentan escasas complementariedades entre los miembros, e importaciones con predominancia de tecnologías e insumos de cierta complejidad que aún no logran ser provistas dentro del bloque.

El máximo nivel de interdependencia fue alcanzado en 1997-1998 y desde allí se inició una tendencia decreciente que culminó en 2019 en niveles similares a los de 1991. La creciente influencia de China y otros países del sudeste asiático es solo uno de los factores explicativos de esta trayectoria. El fuerte crecimiento de las cantidades demandadas por estos países y el *boom* del precio de los *commodities* (2004-2014) hicieron que el peso de las exportaciones extrabloque (principalmente basadas en productos primarios) se incrementara. Asimismo, una parte del abastecimiento que se realizaba intrabloque fue desplazada por importaciones de origen chino y del sudeste asiático. No obstante, descontando a estos países en el comercio exterior de cada miembro, también se registra una caída de la interdependencia, más allá de que el monto del comercio intrabloque se incrementó en dicho período.

La desigual interdependencia entre los miembros también impone barreras a una profundización de la integración. El país de mayor tamaño depende muy poco de la demanda del MERCOSUR, incluso en sus exportaciones de manufacturas, y la mayor parte de su abastecimiento externo se realiza con

importaciones de extrabloque. Aun así, Brasil es el principal socio comercial para el resto de los miembros, tanto en el intercambio al interior del bloque como en el exterior (con la excepción de Uruguay, en donde China ocupa el primer lugar desde 2013).

De todas formas, el perfil de las exportaciones intrabloque respecto al extrabloque presenta un mayor peso de las manufacturas más complejas para todos los miembros. Esto es así aun excluyendo al sector automotriz, que explica la mayor parte de este comercio. La menor primarización en el relacionamiento intrabloque da cuenta de entramados productivos de cierta complejidad que, si bien aún no han logrado niveles de competitividad internacional, pueden constituir la base para profundizar la integración.

Consideramos que la baja *performance* del MERCOSUR refleja que solo con preferencias arancelarias e incentivos provistos por el mercado no alcanza para lograr cambios virtuosos en el entramado productivo y en la inserción internacional del bloque. Para dicho objetivo se requieren políticas activas coordinadas que induzcan a incrementar las actividades de mayor complejidad y encadenamientos, buscando construir cadenas regionales equilibradas geográficamente que logren una mejor distribución de los beneficios de la integración entre los miembros.

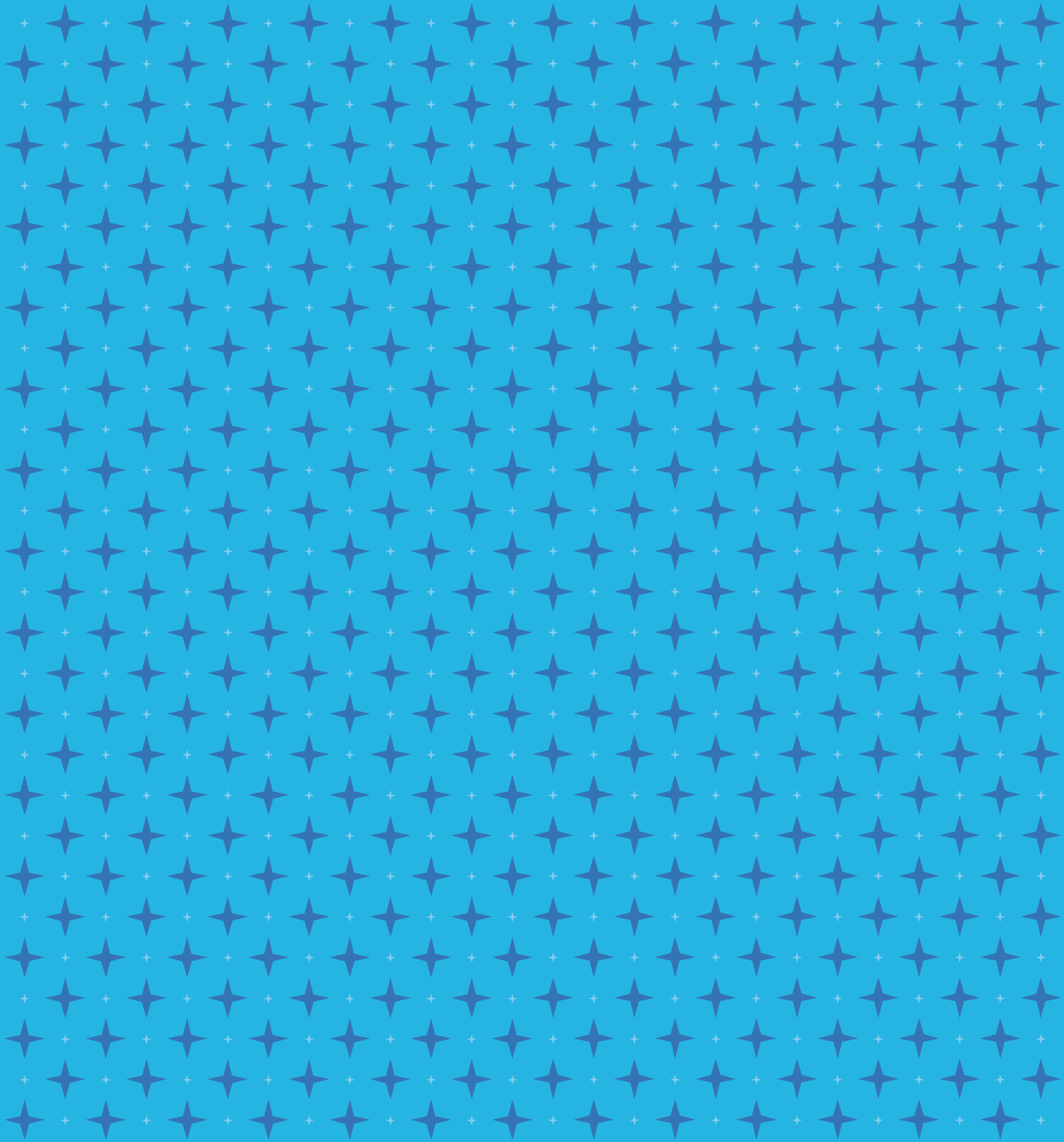
La desigual interdependencia comentada anteriormente erosiona los incentivos de algunos de los socios a realizar esfuerzos para profundizar los mecanismos de integración. A esto se suma la gran magnitud y complejidad de las asimetrías sociales pendientes de cada país, a las cuales es difícil anteponer las prioridades regionales. En particular, el país más grande no es el de mayor riqueza per cápita, como ocurre en otros bloques. Esto dificulta la puesta en marcha de mecanismos de compensación de asimetrías entre países, la provisión de bienes públicos regionales y la planificación consensuada de estrategias con objetivos comunes.

No obstante, el MERCOSUR continúa siendo la base para incrementar las escalas y los procesos de aprendizajes en sectores que tienden a agregar mayor valor, que exigen mayores capacidades tecnológicas y calificaciones laborales, y que suelen derramar externalidades al resto del aparato productivo. En este sentido, los miembros deberán evaluar en profundidad su agenda de relacionamiento externo, de modo de lograr que nuevos acuerdos potencien, y no desarticulen, los aspectos virtuosos de la integración que se han conseguido hasta ahora.

Referencias bibliográficas

- AMAR, A., y GARCÍA DÍAZ, F. (2018). *Integración productiva entre la Argentina y el Brasil. Un análisis con la metodología de la matriz insumo-producto*, Documento de Proyecto. Santiago: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y Unión Industrial Argentina.
- BERNAT, G. (2020). *Contenido tecnológico de las exportaciones argentinas: ¿un dólar de soja reporta más I+D+I que un dólar de autos?* Informe Técnico, n° 13. CIECTI.
- CEPAL. (2018). *Boletín de comercio exterior del MERCOSUR n° 1: el rol del MERCOSUR en la integración regional*.
- CEPAL. (2020). *Boletín de comercio exterior del MERCOSUR n° 3: los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia*.
- LALL, S. (2000). The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98. *Oxford Development Studies*, 28(3), 337-369.
- MONCAUT, N., y VÁZQUEZ, D. R. (2016). El sendero de desarrollo chino y sus particularidades: Incidencia e implicancias para los países sudamericanos. *Realidad Económica*, 305, 133-167. IADE.
- PORTA, F. (2013). Retos y desafíos para un nuevo MERCOSUR. *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1. Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina.

- PORTA, F., GUTTI, P., y BERTONI, R. (2012). *Integración económica*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Centro Cultural de la Cooperación.
- ROZEMBERG, R., CAMPOS, R., GAYÁ, R., MAKUC, A., Y SVARZMAN, G. (2019). *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario. Nota técnica*. BID-INTAL.
- YEATS, A. J. (1998). Does MERCOSUR's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements? *The World Bank Economic Review*, 12(1), 1-28.



AGENDA FINANCIERA PARA EL DESARROLLO.
RECUPERANDO LO MEJOR DEL PASADO Y PROYECTANDO
EL FUTURO REGIONAL E INSTITUCIONAL

ARNALDO BOCCO¹

Economista. Director del Banco Central de la República Argentina.

La integración financiera —en este contexto y más que antes— representa un reto vital para la región. El desarrollo de programas comunes de inversión pública y el financiamiento compartido debe ser una prioridad entre los lineamientos del bloque. Principalmente en un mundo en el que, sorpresivamente, enfrentamos oportunidades de crecimiento, distribución y empleo en un contexto en que las tasas de interés son cercanas a cero o negativas y la liquidez es extraordinaria. Los antecedentes de integración financiera en otros bloques internacionales son un estudio imprescindible para el MERCOSUR cuando el desafío, como ilustra el artículo, es encontrar mecanismos para lograr esta cooperación necesaria en América Latina.

-
- 1 Las ideas aquí presentadas son personales y no involucran a la entidad a la que pertenece el autor. Agradezco la colaboración de Federico Kucher y un número importante de colegas y funcionarios que en el pasado fueron parte de esta epopeya y hoy son fuente de creación de la nueva agenda para el desarrollo del MERCOSUR.

La conmemoración de los treinta años de la creación del MERCOSUR ocurre en un momento complejo para la región. Una época marcada por dificultades extraordinarias para Latinoamérica pero también para el mundo en términos sociales, sanitarios y económicos. Las economías en desarrollo se enfrentan a una crisis sin precedentes por el efecto de la pandemia y el impacto de largo alcance sobre los niveles de actividad, empleo, inversión y bienestar de la población.

El desafío futuro de reforzar el MERCOSUR para acelerar el proceso de integración en distintas dimensiones se convierte en una necesidad para el bloque. La salida de los países a esta crisis no puede en ningún caso ser aislada, sino que requiere indefectiblemente de acciones colectivas.

Es el momento de hacer el balance de las tres décadas y relanzar el compromiso para el desarrollo sustentable de la región. Al relativo relajamiento en los últimos años en la gestión del bloque se suma ahora la pandemia producida por los efectos inesperados del covid-19, que ocasiona en el inicio de la nueva década una fuerte desarticulación productiva, financiera y también social.

América Latina es una de las zonas más castigadas en el mundo por la crisis sanitaria y sus consecuencias. Por eso, avanzar en políticas macroeconómicas coordinadas debe convertirse en la esencia del MERCOSUR y la prioridad para enfrentar en el futuro inmediato los nuevos desafíos.

El papel de la integración financiera

A diferencia de lo ocurrido en temas comerciales o incluso en dimensiones como la educación o la defensa, las estrategias de cooperación financiera se vieron muy limitadas con el correr de los años entre las economías del bloque.

En principio, es factible considerar que la falta de cooperación se explica por la complejidad para homogenizar las estructuras financieras de los miembros.

Existen asimetrías vinculadas a distintos desarrollos institucionales, paridades cambiarias, tasas de interés, niveles de actividad o evolución de los precios, entre otras.

Sin embargo, el resultado de indicadores de integración financiera casi nulos no es la norma en otros acuerdos comerciales de relevancia internacional. La lección es que la región tiene margen para desenvolverse en este frente.

La zona euro es el ejemplo más directo para revisar. Los países del viejo continente alcanzaron un grado de acuerdo tan estrecho que, después de mucho esfuerzo, debate y coordinación entre sí, unificaron sus monedas.

Este es uno de los procesos que muestran que el MERCOSUR tiene posibilidades de ampliar sus niveles de cooperación financiera. No para pensar hoy en una solución europea pero sí para avanzar en otros mecanismos en los sistemas de pagos que permitan innovar para acelerar el intercambio, las inversiones y el empleo.

En acuerdos comerciales como el TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá se observan mecanismos de integración en los mercados bursátiles, cambiarios y monetarios, fenómeno que ocurre a pesar de las heterogeneidades estructurales de las economías que lo componen y de las tensiones que eso genera.

A su vez, pueden encontrarse ejemplos importantes en los acuerdos de los bloques de los países asiáticos. Se desarrollaron como la respuesta conjunta a la crisis financiera que esas economías atravesaron en las últimas décadas del siglo pasado. Ante una crisis financiera y un derrumbe de las economías, la solución no fue el camino tradicional, sino una salida colectiva que compensara colaborativamente con sus reservas excedentes el apalancamiento reputacional de los más afectados por los desajustes de 1997.



La dinámica de cooperación continuó reforzándose con instrumentos como la Iniciativa Chiang Mai. Fue lanzada en 2010 por los diez miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), China, Japón y Corea del Sur para institucionalizar un acuerdo de *swap* de divisas que permitió enfrentar problemas de liquidez.

Las propuestas para la integración financiera

En términos concretos, las estrategias institucionales de cooperación financiera del bloque, además de tener en cuenta las lecciones de otras regiones, requieren diseñarse en función de las transformaciones en la geopolítica y la macroeconomía global.

En el mundo se destacan a nivel agregado la liquidez extraordinaria y el efecto de las tasas de interés cercanas a cero. Se trata de una tendencia que puede perdurar en las economías desarrolladas por un tiempo tan extenso como inciertas sean las soluciones de las controversias entre los países desarrollados.

La tarea del bloque es incorporar entre los principios rectores del MERCOSUR el objetivo de capturar estos excedentes globales de capital para impulsar nuevas obras de infraestructura, cubrir dificultades de liquidez de los países miembros y responder a *shocks* de volatilidad, entre otros problemas recurrentes.

En lo específico, la cooperación financiera puede avanzar al menos en cuatro frentes prioritarios: un fondo de reservas para contingencia, un acuerdo de uso de monedas locales para intercambio comercial, una banca de desarrollo para infraestructura y una mayor interacción de las bolsas de valores.

Fondo de reservas para contingencia

La posibilidad de armar un fondo único de reservas para contingencia es una de las propuestas que se destaca entre las diferentes alternativas de cooperación. El antecedente histórico —de la época del Pacto Andino en los años sesenta— es el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

En la actualidad, se encuentra integrado por los países fundadores y la suma de otros actores que no incluyen en modo alguno a las grandes economías de América Latina. El fondo cuenta con una institucionalidad bien consolidada,

una administración que luce desde siempre muy profesionalizada y un tipo de actuación en favor de sus miembros que lo hacen ágil y presente.

De manera que, siendo un actor relevante, el volumen necesario es pequeño y muy limitado que bien podría acercarse a las grandes experiencias internacionales con la participación de todos los países importantes de la región para funcionar con robustez.

El FLAR puede marcar el camino hacia la construcción de un gran fondo del MERCOSUR en el que se manejen reservas de contingencia para evitar problemas de liquidez de corto plazo de los países miembros o ampliar las líneas de liquidez ante desajustes en las balanzas de pagos de los actores que la integran.

Es posible repasar en este punto la lección de los países asiáticos. Tras las crisis de 1997 se decidieron a avanzar en un fondo de divisas regional. La particularidad es que fue complementándose la estrategia en distintas direcciones: una de ellas fue usar el Banco de Desarrollo Asiático para ofrecer garantías a los miembros del bloque y así poder realizar operaciones de crédito con otros países.

Acuerdo de uso de monedas locales para comercio (SML)

La posibilidad de implementar un sistema de pagos con monedas locales para intercambio comercial puede constituir otro frente para avanzar. Sin subestimar las dificultades para disminuir el peso del dólar norteamericano en el pago de exportaciones e importaciones entre los países del bloque, es posible ampliar el uso de sistemas de monedas locales para las transacciones de bienes y servicios como el turismo.

La región ha tenido, desde finales de la última década del siglo pasado, una iniciativa institucional estructurada entre bancos centrales para Argentina, Brasil y Uruguay. La experiencia ha sido voluntaria para los agentes económicos

vinculados con el comercio binacional entre actores, y con una consolidación afectada por el devenir de las crisis económicas nacionales. Volatilidad de monedas, selección acotada de sectores y coordinación macroeconómica desigual en el tiempo son parte de los obstáculos a remover. Los sistemas de pagos en monedas locales (técnicamente se denominan SML) han cobrado relevancia en los últimos tiempos en Asia, Europa y también con otros países, incluso en nuestra región. Sin dudas, la centralidad debe ser retomada y su profundidad en el MERCOSUR debiera ser una guía futura en la agenda de comercio regional.

El acuerdo firmado entre Argentina, Brasil y Uruguay para organizar un sistema de pago en moneda local entre sí, con participación de ALADI, puede ser una guía para generar una infraestructura potente que incorpore al resto de los países miembros y asociados del MERCOSUR. Una red que permita compensar pagos en monedas locales tanto para transacciones comerciales sobre bienes como para pagos del turismo o de la totalidad de servicios, incluso como los que demandan los Estados nacionales.

Banca de desarrollo para infraestructura

La estrategia de financiamiento conjunto entre los países del bloque es otro de los elementos que debe priorizarse en la cooperación regional, principalmente por las oportunidades para apuntalar obras de envergadura que permitan sumar beneficios de mediano y largo plazo a la región.

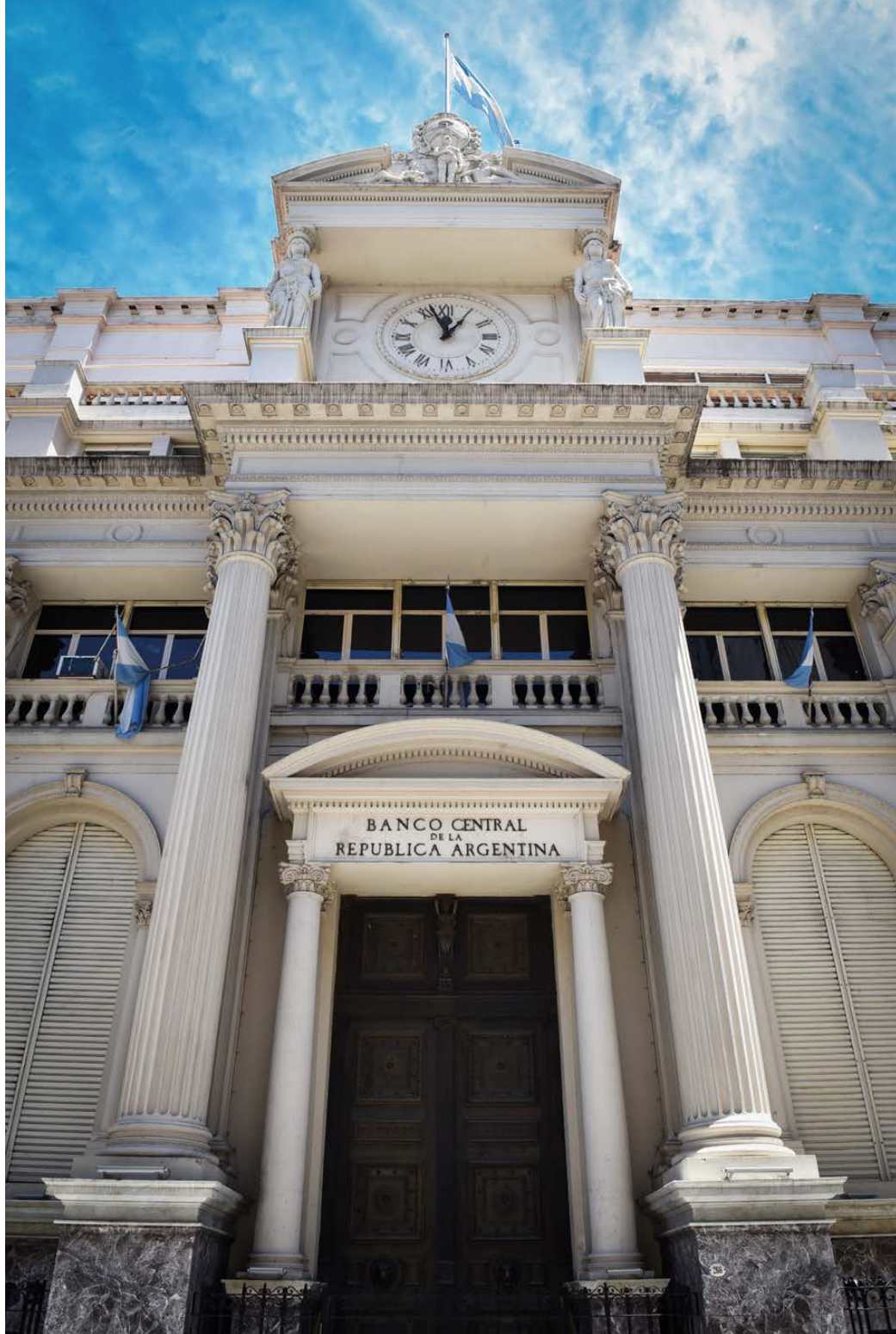
La liquidez extraordinaria del mundo incrementa el margen del MERCOSUR para planificar inversiones. También justifica la idea de erigir una entidad financiera dedicada al desarrollo de la región y que trabaje tanto con programas de cooperación con bancos multilaterales o bilaterales como entre bancos públicos y privados.

La experiencia interrumpida del Banco del Sur es uno de los modelos interesantes para considerar. Esta institución fue ideada por varios países latinoamericanos y promovida por los principales líderes políticos en la mitad de la primera década de este siglo. Fijó entre sus objetivos permitir a los distintos países de América Latina contar con financiamiento alternativo a los fondos tradicionales de la cooperación internacional para concretar proyectos de inversión, básicamente en infraestructura (energía, transporte, infraestructura de soporte como puertos, ferrocarriles, autopistas, etc.) y en la decisiva ampliación de los mercados de comercio y de desarrollo regional.

El Banco del Sur contempla, en su función de banco de desarrollo, el apoyo a grandes obras y el acceso a los créditos necesarios para proyectos de las empresas públicas y privadas de los países que lo integran.

Quizás el debate politizado y por momentos impreciso sobre sus funciones debiera no solo reinstalarse sino meritarse a la luz de los costos-beneficios de no haberlo llevado adelante. Los intereses deben coincidir en que un banco regional apunta a capturar financiamiento que no puede ser volcado a los países por los organismos multilaterales, considerando los techos que cada una de estas naciones ya tiene.

La región tiene niveles de ahorro muy importantes que, en muchas ocasiones, las coyunturas alojan fuera de los límites de esta. El apetito de los inversores sobre proyectos sustentables (v. gr. los ferrocarriles de carga o los puertos que agilizan y disminuyen costos de traslado de mercaderías), ante el estancamiento, debiera ser un gran incentivo que, al tiempo que reduce los debates ideológicos, procure que muchos países abandonen la idea de que sus bancos locales y no el banco regional pueden prestar el mejor servicio de financiamiento de los grandes desafíos regionales.



BANCO CENTRAL
DE LA
REPUBLICA ARGENTINA

No hay prosperidad en el futuro de la integración si no hay instrumentos como el mencionado que financien el desarrollo. Si hay proyectos sustentables, habrá financiamiento necesario para llevarlo a cabo y, más tarde o más temprano, habrá empleo, producción, avances tecnológicos y desarrollo de las fuerzas productivas.

Mercado de capitales integrados

La experiencia internacional de los bloques comerciales muestra adicionalmente casos de éxito en la integración de los mercados bursátiles. Los países del MERCOSUR tienen la oportunidad de profundizar este cambio para obtener ventajas vinculadas con el tamaño de los mercados, la profundidad, liquidez y diversificación de activos.

Las empresas —en función de sus tamaños relativos— consiguen ventajas al acceder a un mayor número de inversores potenciales y tener más visibilidad. A su vez, al evaluar la situación de los inversores, también aparecen beneficios que se vinculan con la posibilidad de diversificar carteras y riesgos.

Los activos de renta fija y de renta variable no son los únicos relevantes para la integración de los mercados de capitales de la región. Existen bolsas importantes de futuros de materias primas como la de San Pablo que pueden liderar el proceso de cooperación, permitiendo organizar entre los miembros del acuerdo regional la cobertura del productor, exportador e importador en el ámbito del MERCOSUR.

De nuevo, sin una acción coordinada, las empresas relevantes de cada país, cuando quieren internacionalizarse, parten a mercados de capitales avanzados pero pierden la posibilidad de capturar al mismo tiempo ahorro nacional y regional, por las limitaciones y desarrollo desigual de sus mercados.

Otra vez, la experiencia de Asia (con Tokio, Shanghái y Hong Kong, entre otros) y de América del Norte (con Nueva York, Toronto y México) son casos que deben examinarse cuidadosamente para tomar sus experiencias y estructurar mejor los mercados locales.

El beneficio de las políticas conjuntas

El desafío de potenciar en forma estratégica los lazos comerciales, productivos, financieros y sociales de América Latina es prioritario ante un panorama complejo para el mundo y principalmente para la región.

El incentivo para reforzar el MERCOSUR no es exclusivamente un resultado de la crisis sanitaria y el desafío que enfrenta Latinoamérica para recuperar niveles de producción y bienestar social previos al estallido de la pandemia. Debe entenderse también como una respuesta a las condiciones geopolíticas y su dinámica permanente, que impone a los países de la región la necesidad de avanzar en negociaciones como bloque con el resto del mundo.

La creación a fines de 2020 de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), conformada por los países líderes de Asia y Oceanía, es una muestra de las transformaciones que se dan en el mundo y de las oportunidades que se aprovechan en medio de una crisis hasta hoy desconocida.

Una crisis que trasciende lo económico pero que debe llamar a la acción a los gobiernos, a los líderes locales y a quienes piensan con audacia el futuro de sociedades que lucen estancadas, con limitaciones para extender el progreso técnico, el crecimiento, el empleo y la reducción de la pobreza.

El bloque RCEP —en el que participan potencias globales como China y Japón— se convirtió en el acuerdo de libre comercio más grande del mundo.

Explica un 30% del producto bruto mundial y alcanza a casi la tercera parte de la población del planeta.

Los miembros del MERCOSUR no pueden pretender lograr acuerdos exitosos en forma aislada si tienen que pactar con un bloque de estas dimensiones. La forma eficiente de capturar beneficios mutuos con regiones complementarias como la asiática o la americana es a través de negociaciones en bloque para alcanzar acuerdos justos y permanentes.

El MERCOSUR tiene las condiciones para coordinar su estrategia de expansión. Los países miembros mostraron resultados no solo buscando acuerdos con otros bloques comerciales, sino enfrentando episodios de inestabilidad económica y controversias políticas en camino a su normalización.

El trabajo del MERCOSUR para enfrentar la crisis financiera de 2008 es uno de los hitos en este frente. En las reuniones semanales entre los equipos económicos de los países miembros se pautaron estrategias de coordinación macroeconómica claves para amortiguar el efecto de la recesión mundial y permitir una rápida recuperación a partir de 2010.

Las políticas conjuntas funcionaron previamente. Esto ofrece perspectivas alentadoras en la búsqueda de reforzar el MERCOSUR y estimular nuevas agendas de trabajo que permitan el despegue en 2021.

La agenda financiera debe colaborar para barrer los principales obstáculos que se presentan en estos años de incertidumbre y progreso limitado. La determinación de los proyectos y la valuación de su costo definirá el sendero de selección de fuentes de financiamiento que permitirán su materialización en el progreso científico técnico y social. También, rápidamente el éxito del financiamiento mitigará en forma progresiva la pobreza y el desempleo y las grandes inequidades sociales en la distribución del ingreso.

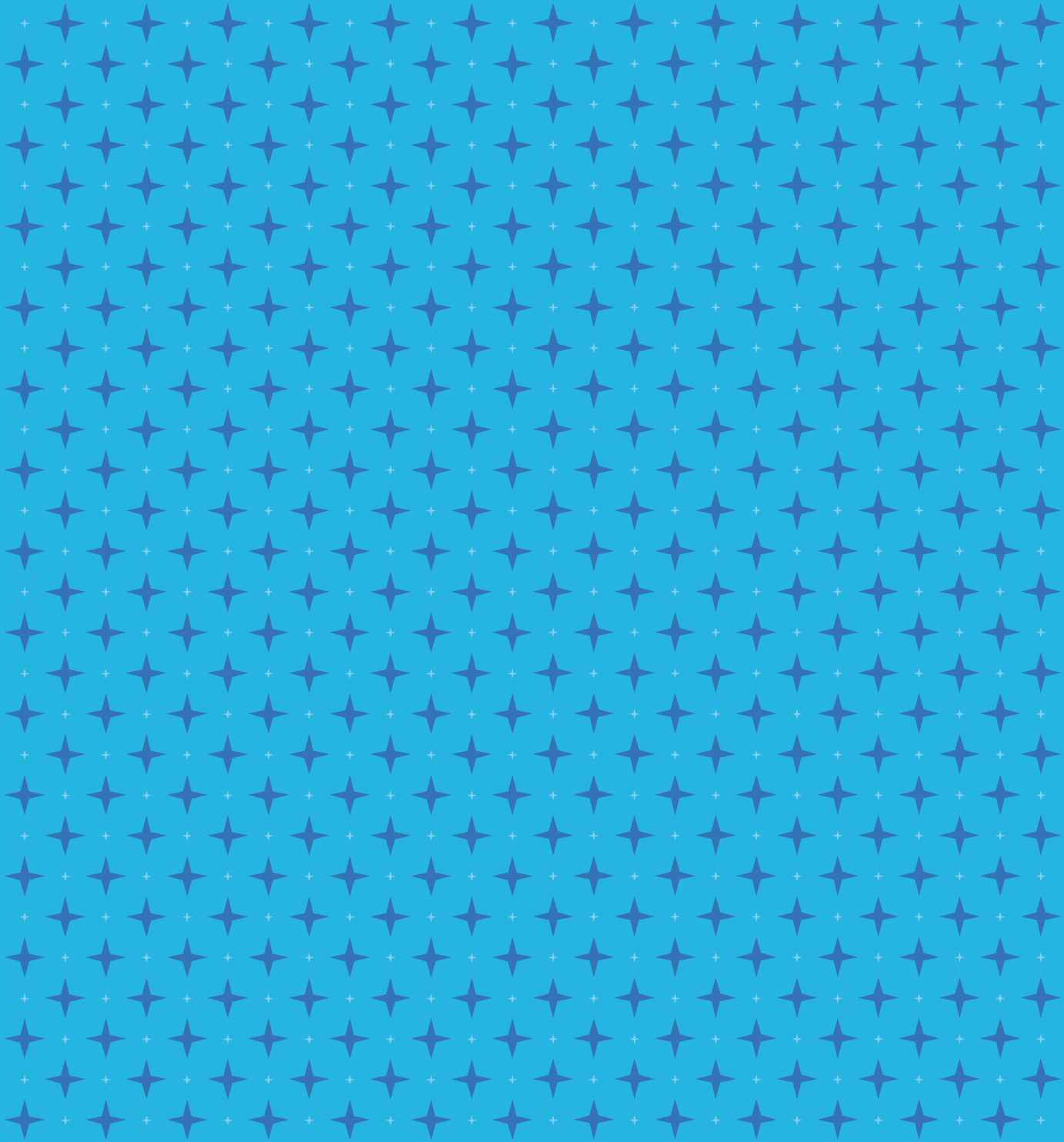
En definitiva, las agendas de trabajo deben contemplar no solo la integración comercial e industrial, sino también la dimensión ineludible de la cooperación financiera.

La tarea es institucionalmente compleja: demanda trabajo y creatividad. Pero es imprescindible para enfrentar los desafíos de la región en los próximos años producto de la crisis sanitaria y de los cambios incipientes en la geopolítica global.

Fotografías

Centro de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Fuente: Cancillería argentina, p. 214.

Banco Central, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Fuente: Cancillería argentina, p. 219.



LA INTEGRACIÓN REGIONAL SERÁ PRODUCTIVA O NO SERÁ **JOSÉ IGNACIO DE MENDIGUREN**

Empresario industrial. Presidente del Banco de Inversión y Comercio Exterior. Fue ministro de la Producción de la Nación, diputado nacional y dos veces presidente de la Unión Industrial Argentina.

Desarrollo nacional y desarrollo regional son dimensiones complementarias de cualquier proyecto de país. En un mundo que reconfigura las cadenas globales de valor, los desafíos de la integración productiva regional se actualizan. Y con ellos, nuestras estrategias para superarlos.

Desde hace décadas, Argentina y la región enfrentan un dilema de dimensiones históricas: encontrar un destino de desarrollo. Mirando en perspectiva el camino que nos trajo hasta este presente, el diagnóstico resulta inapelable en rigor de la evidencia que nos muestra esta parte del continente. Muchas veces por impotencia, otras por no saber cómo y unas cuantas más por aplicar recetas que solamente podían postergarnos, el proyecto del desarrollo —a escala nacional y regional— se nos ha escurrido de las manos.

La pandemia reconfiguró nuestras prioridades y nos puso frente a la responsabilidad de enfrentar los desafíos de una crisis global sin precedentes y cargada de incertidumbres. Pero, más importante aún, nos hizo entender que el contexto económico-social con que ingresamos a la crisis sanitaria era el peor prólogo posible.

Y ese prólogo no es otra cosa que el resultado de la falta de un proyecto de desarrollo a largo plazo, que nos deja muy frágiles ante las vicisitudes de la coyuntura.

Una pandemia que acelera cambios globales que ya estaban en curso deja al mundo a las puertas de consolidar un nuevo equilibrio de poder para los próximos cien años. En ese juego, el MERCOSUR está llamado a ser un actor protagónico de la nueva configuración, en tanto logre impulsar el desarrollo a través de la integración regional, pero no cualquier integración regional.

El primer paso para lograrlo es comprender que, en el mundo actual y en el que viene, pueden compatibilizarse las estrategias de desarrollo nacional y regional. Por escala y por la forma en la que nos integramos en la cadena de valor, ningún país de la región podrá desarrollarse en plenitud si sus socios padecen la incertidumbre de la primarización o la subsidiariedad de la dependencia. Lo fundamental del aniversario que celebra este libro es que Argentina y Brasil se dieron cuenta de esta realidad hace treinta y cinco años y consolidaron esa visión con la Declaración de Foz de Iguazú que suscribieron los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney.

¿Qué fue lo que vieron los que en ese momento conducían los destinos de Argentina y Brasil? Que el desarrollo debía ser regional o difícilmente podría serlo alguna vez. Entendieron cabalmente que Brasil y Argentina tenían que ponerse al frente de una épica que se sustentara en objetivos concretos de realización conjunta. Como en 1985, hoy el tablero en el que jugamos la partida por nuestro destino es similar: los países centrales del mundo no quieren una región integrada y desarrollada, apuestan siempre por anclarnos en la primarización, tenernos como meros proveedores de materias primas y recursos naturales.

Desde aquel momento, sin embargo, nuestra historia común muestra avances y retrocesos que nunca terminaron de consolidar el rumbo. ¿Por qué? Porque todavía no terminamos de comprender que no toda integración es útil a los objetivos del

desarrollo. Revertir el destino que el mundo desarrollado le asignó a nuestra parte del mundo requiere avanzar en algo mucho más profundo que una integración comercial, donde los juegos tienden a ser de suma cero. Lo que hace falta es encarar un camino más complejo, pero mutuamente beneficioso: una integración productiva.

Un punto de inflexión

Luego de la explosión de la convertibilidad a fines de 2001 y el consecuente desmoronamiento de todas las variables económicas del país, fui convocado a un gobierno de coalición que tenía como objetivo poner de pie a Argentina. En enero de 2002 asumí como el primer ministro de la Producción del país a nivel nacional. Eran momentos muy intensos, que requerían de todos los funcionarios el máximo esfuerzo para multiplicar las oportunidades en un país devastado.

Durante mi gestión, una de las primeras cosas que hice fue tomar contacto con quien en ese momento ejercía como ministro de Desarrollo brasileño, Sérgio Silva do Amaral. Entre las muchas acciones que comenzamos a poner en marcha, entendimos que aquellas que promovieran la integración debían tener máxima prioridad. Y a eso nos abocamos.

En las muchas charlas que teníamos, nos propusimos encontrar soluciones integrales que no repitieran errores del pasado. Sabíamos que estaba faltando una dimensión clave para que la integración fuera viable: la participación de los sectores productivos. Así fue que comenzamos a delinear la agenda de integración productiva. Durante muchos años se había hablado de integraciones política, comercial, monetaria, económica o cultural. Pero nos faltaba una dimensión que nos uniera desde la capacidad de hacer que caracteriza a los dos países.

Aquel momento histórico también fue propicio porque ya no teníamos modelos macroeconómicos divergentes. Ningún mercado común o integración



desde las fuerzas productivas puede prosperar cuando uno de los socios sostiene el tipo de cambio fijo y otro promueve la flotación.

Nuestra visión buscaba trascender los límites del abordaje comercial que encorsetaba al potencial del vínculo e imposibilitaba el liderazgo regional que ambos países debían ejercer. Ayer y hoy, las razones de ese convencimiento están en las cifras. En conjunto, somos: la sexta economía del mundo, el principal productor mundial de soja —48% de todo lo que se produce en el mundo—, el cuarto productor global de granos, el octavo productor global de vehículos; tenemos la reserva de petróleo más grande del mundo, la segunda reserva de *shale gas* a nivel planetario y el 50% de las reservas globales de litio.

En marzo de aquel 2002 organizamos la primera misión comercial que convocó a gobiernos y empresarios de la región. El destino: China. El gigante oriental

no era lo que es hoy: recién empezaba la vertiginosa marcha que emprendería en los últimos veinte años para convertirse en lo que es en la actualidad, una de las dos potencias del mundo. La relevancia estratégica de aquel viaje era simple pero trascendental, al mismo tiempo. Argentina necesitaba dar vuelta una de las páginas más tristes de su historia económica. Para salir de esa crisis precisaba reactivar su perfil exportador, y qué mejor que hacerlo con Brasil como socio.

Poner aquella experiencia en perspectiva deja en claro que aun en las instancias que sacuden los fundamentos mismos de la cohesión social y de nuestro proyecto de país, la claridad estratégica frente a las tendencias globales se vuelve indispensable. En la década que inauguró aquel viaje, el comercio de Argentina con China se multiplicó: de representar el 1,07% del total de nuestras exportaciones y el 4,71% de nuestras importaciones en el año 2001, pasó a ser el 6,76% y el 14,5%, respectivamente, en 2012. Durante diez años, la relación económica y comercial con China mutó de potencial a realidad y empujó con fuerza la recuperación para que Argentina saliera de aquella crisis.

Dos gobiernos, un destino

Pero ya en aquel 2012, la relación comercial con China —que nos había servido para reactivar el potencial productivo y salir de la crisis exportando— estaba cambiando su fisonomía y volvía a ponernos frente a la trampa de la primarización. ¿Qué certeza teníamos? Que China también estaba buscando que fuéramos quienes le proveyéramos de nuestras materias primas para que ellos generaran los productos manufacturados. Toda potencia entiende cuál es el juego de poder en el mundo desde el comienzo de los tiempos: quienes agregan valor son quienes viven mejor. Argentina había crecido durante una década, con el único freno de la crisis de las *subprime* en 2008-2009, pero nos

estábamos encontrando una vez más con el cuello de botella histórico de nuestra economía: la falta de dólares por la primarización, un canto de sirenas para el corto plazo que genera consecuencias irreversibles en el largo plazo.

Por esa razón, entendí que no podíamos quedarnos inmóviles ante esa realidad ni dejarnos arrastrar por esa inercia que posterga y resiente el potencial productivo de nuestras naciones. A diez años de aquella misión comercial iniciática, me tocaba trabajar nuevamente para que la agenda de la integración productiva nos permitiera dar un salto de calidad. Fue durante mi segundo mandato al frente de la Unión Industrial Argentina (UIA) que emprendí esta tarea: el desafío estaba planteado y lo tomamos.

Con el diagnóstico claro, a principios de 2012 nos pusimos a trabajar para que Argentina fuera la sede de una cumbre bilateral que pusiera a la integración productiva como eje central de la confluencia del bloque. La cumbre unió a las presidentas Cristina Kirchner y Dilma Rousseff, con todos sus gabinetes, empresarios, intelectuales y pensadores de ambos países. Sabíamos que nos urgía transformar el futuro de nuestra inserción internacional y poner al agregado de valor intrarregión en el centro de la estrategia. El título de aquella conferencia industrial le dio nombre a una decisión que hasta el día de hoy sigue vigente: «Argentina y Brasil, integración y desarrollo o el riesgo de la primarización».

Durante los dos días que duró aquella cumbre, pensamos y debatimos cómo pararnos frente al mundo para determinar qué tipo de inserción internacional necesitábamos. De aquel debate de ideas y propuestas surgió la firme convicción de que la integración de Argentina y Brasil era la plataforma para proyectar al MERCOSUR —y al resto de Sudamérica— a la economía global. Reflejamos aquellas conclusiones en un libro que compiló todas las intervenciones (UIA, 2014).

Al fin del camino, nuestro objetivo era el mismo que el de hoy: ser protagonistas y no víctimas de la globalización, poder conducir nuestra inserción a partir de nuestras fortalezas en lugar de defendernos con un manojo de debilidades. Construir un MERCOSUR capaz de llevar al concierto de naciones su propio proyecto de desarrollo.

Ayer, hoy y mañana

Muchos de los tópicos abordados en aquella conferencia —agroindustria, energía, minería, innovación, infraestructura y logística— mantienen y amplifican sus desafíos para el contexto actual. Como en 2002 y 2012, Argentina y la región están nuevamente ante la oportunidad de encarar un proyecto de desarrollo regional inclusivo, equilibrado y sostenible en el tiempo. Para alcanzar este objetivo colectivo debemos consolidar dos activos indispensables —y muchas veces esquivos en la historia de nuestras naciones—: la voluntad política y la visión estratégica para dar la talla en este momento de bisagra histórica. Hay un futuro detrás del horizonte difuso que la pandemia nos legó, pero para avizorarlo necesitamos diseñar una región fuerte en agregado de valor, capaz de darle un sentido estratégico a nuestros recursos, asociada, integrada y con un comercio intrarregional cada vez más robusto.

Desde aquellos dos momentos históricos, las amenazas que identificamos, los desafíos que enfrentamos y las oportunidades que tenemos por delante han crecido en magnitud, pero no han cambiado en la sustancia. Tenemos que comprender cabalmente que la integración productiva de la región ya no es un deseo sino una necesidad. El contraste de este nuevo momento en nuestra biografía regional combina las consecuencias económicas y sociales trágicas de aquella gran crisis con los dilemas que abordamos en 2012 para avanzar en la integración productiva.

Por eso, más que nunca, tenemos que mirar al MERCOSUR como una plataforma para resolver nuestros dilemas del corto y del largo plazo, desde una estrategia integral que ponga en valor todos nuestros activos productivos a nivel regional y nacional. Estamos ante un mundo que reconfigura las cadenas globales de valor, y que nos obliga a sofisticar nuestros consensos para que la integración productiva regional avance a paso firme. No tenemos margen para volver a bifurcar nuestros senderos, pero caminar a la par requiere el esfuerzo común de integrarnos juntos en las cadenas globales de valor.

La pregunta que tenemos que responder, más temprano que tarde, es cómo vamos a hacer realidad esa integración productiva, con qué ritmo, con qué prioridades. Si el siglo xx fue primero la era de las naciones y los nacionalismos y hacia el final un momento de globalismo, el siglo xxi, en estas dos décadas, nos muestra una nueva tendencia: la regionalización. Somos contemporáneos de un momento histórico que ha complejizado las relaciones internacionales, dándoles a las regiones una relevancia que no tuvieron décadas atrás. En la disputa actual por los flujos comerciales y de agregación de valor, ¿cómo nos conviene relacionarnos con Estados Unidos y China? ¿Desde la insularidad del destino individual o a partir de un proyecto de integración productivo a escala subcontinental?

El proyecto de integración productiva que acuñamos hace casi veinte años está inconcluso. Quizá todavía no haya empezado. Su existencia, sin embargo, habla del gran avance que significó la conformación del MERCOSUR hace treinta años, gracias a la visión de dos líderes que entendieron que países que comparten más de 1.200 kilómetros de frontera no podían vivir bajo un estado de sospecha y desconfianza mutua. Desde entonces sabemos que nuestra relación tiene que estar dominada por la cooperación más que por la competencia, más allá de



los liderazgos de turno. El siguiente desafío es traducir esa cooperación en un proceso virtuoso de desarrollo común.

Referencias bibliográficas

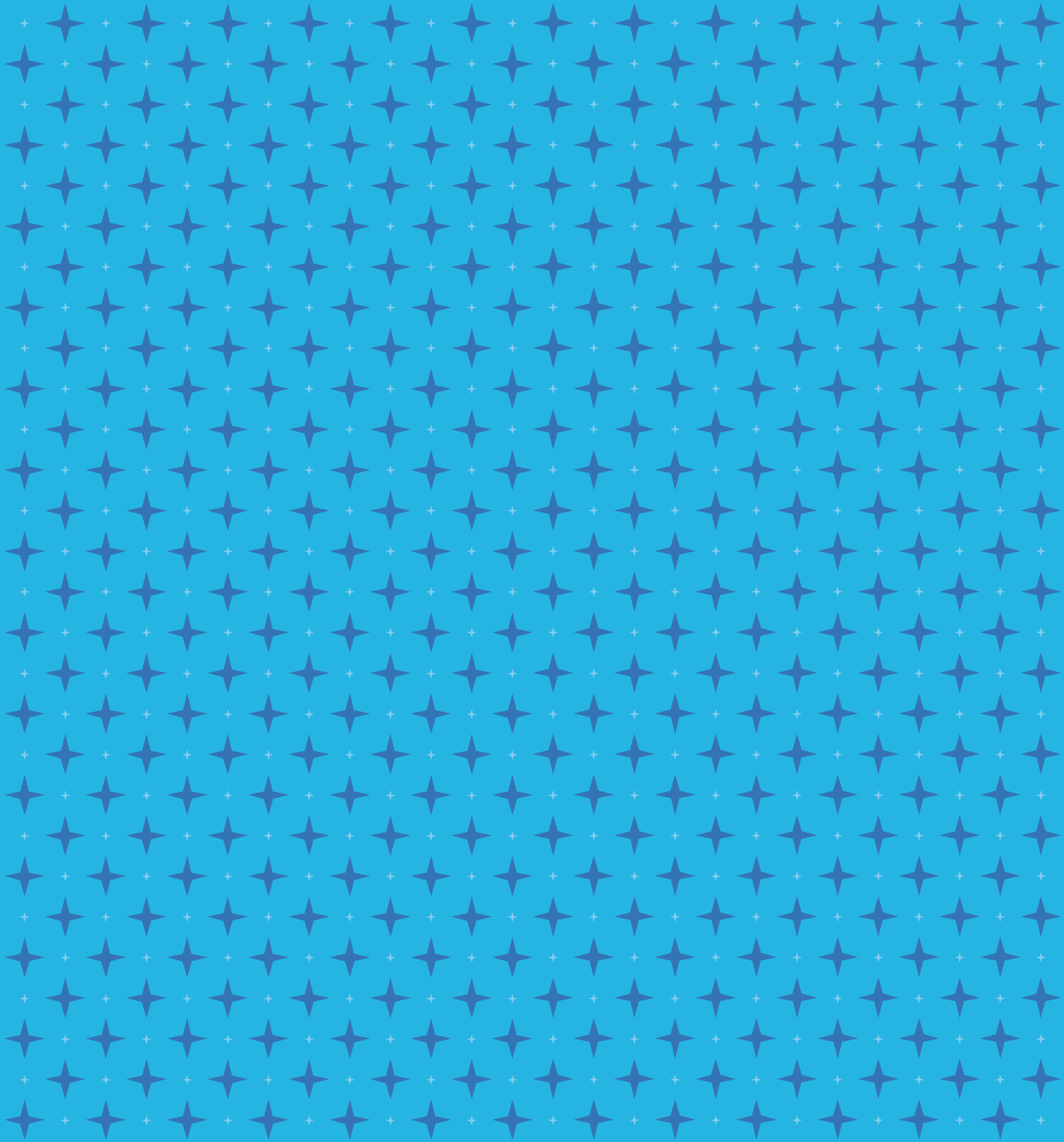
UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (UIA). (2014, febrero 19). *Libro de la 18ª Conferencia Industrial: Argentina y Brasil, integración productiva para el desarrollo regional*. Recuperado de <https://www.uia.org.ar/centro-de-estudios/30/libro-de-la-18a-conferencia-industrial-argentina-y-brasil-integracion-productiva-para-el-desarrollo-regional/>.

Fotografías

Puerto Madero, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Autor: Nicolás Mazzini.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 228.

Planta industrial de pinturas, Buenos Aires, Argentina. Fuente: MERCOSUR, p. 233.



TURISMO EN EL MERCOSUR, UNA HISTORIA DE INTEGRACIÓN

PABLO SINGERMAN

Director de la Maestría en Economía y Turismo
de la Universidad de Buenos Aires.

El turismo a nivel global creció muy por encima de la gran mayoría de las actividades económicas en las últimas tres décadas. Esa dinámica tuvo especial dinamismo en nuestra región. El MERCOSUR fue un pilar en ese sentido. ¿A qué se debe? ¿Qué políticas específicas entre los socios del bloque lo facilitaron?

La movilidad de las personas para disfrutar de sus momentos de ocio y para comerciar tiene siglos. Pero el proceso de globalización de las últimas décadas ha fomentado una gran aceleración de esa circulación, sin distinción de fronteras.

Por esto podemos decir que el turismo ha sido uno de los sectores que ha sabido aprovechar la globalización y también la integración regional. El MERCOSUR ha sido un estímulo no solo para la libre circulación de los residentes entre los países miembros, sino que, además, ha consolidado a la región como un atractivo turístico de relevancia mundial.

El MERCOSUR se instituyó con la premisa de integrar económica y políticamente a la región a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a partir de la eliminación de los derechos aduaneros

y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías. Su creación ha permitido la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados, entre las que se destacan políticas de comercio exterior, industriales, agrícolas, fiscales, monetarias, cambiarias y de capitales, de servicio, aduaneras, de transportes y comunicaciones.

Con el correr de los años, los vínculos entre los miembros fueron trascendiendo los pilares originales de tinte económico antes mencionados y derivaron en la conformación de fuertes lazos sociales y culturales y también turísticos.

El turismo en números

En el ámbito global, el turismo es uno de los sectores que ha experimentado un mayor crecimiento en las últimas décadas. Según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), para el año 1990 se contabilizaron 435 millones de arribos turísticos internacionales, cifra que ascendió a 1.461 millones para el año 2019, lo que significó un aumento del 236% en los últimos 29 años. En Sudamérica, esta tendencia es aún mayor. Los arribos internacionales en América del Sur pasaron de 7,7 millones en 1990 a 35,7 durante 2019, lo que significó un aumento de 364%.

Tomando como referencia la evolución del turismo entre los Estados Partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), podemos realizar dos tipos de análisis: el turismo interbloque y la evolución del bloque en su conjunto con relación a la llegada de turistas internacionales. Centrándonos en este último punto, en 2019 arribaron al bloque MERCOSUR 9 millones de turistas internacionales, *sin tener en cuenta el turismo entre los países miembros*, mientras que si contabilizáramos el movimiento intra-Mercosur se deberían sumar 2,8 millones de arribos para este período.

Los países que forman parte del bloque cuentan con atractivos turísticos de resonancia internacional, con innumerables atractivos urbanos y naturales a partir de diversos tipos de climas y paisajes, lo que hace que la región cuente con un sinfín de destinos, de diversa índole. Para mencionar solo algunos por su relevancia internacional: las Cataratas del Iguazú, compartidas entre Argentina y Brasil, el Salto Monday en Paraguay; destinos cordilleranos que van desde El Calafate y Bariloche hasta Mendoza, San Juan, Salta y Jujuy; la costa del océano Atlántico, desde Argentina a Brasil, pasando por Uruguay; turismo en los espacios rurales; turismo junto a comunidades originarias; destinos más exóticos como la selva del Amazonas en Brasil o la selva en el norte argentino y en Paraguay; los centros urbanos como, por ejemplo, Montevideo, Asunción, San Pablo y Buenos Aires.

Esta diversidad de atractivos permite a los visitantes internacionales arribar a la región en cualquier época del año, lo que reduce de manera significativa la estacionalidad que tienen algunos destinos, que solo ofrecen la posibilidad de visitarlos en temporadas específicas.

Argentina y Brasil fueron los destinos más elegidos por los turistas internacionales para el año 2019, situación que se mantiene desde 1991. Sin tener en cuenta el ingreso de turistas provenientes de países miembros del MERCOSUR, durante 2019 ingresaron a Argentina 4,3 millones de turistas internacionales, mientras que para el año 1995, por ejemplo, ese registro alcanzaba a casi 1,2 millones. Por su parte, a Brasil ingresaron 3,6 millones de turistas internacionales durante 2019, en tanto que para 1995 se contabilizó algo más de un millón de viajeros.

Si analizamos los otros dos países miembros del bloque regional, Uruguay contabilizó en 2019 un ingreso total de 925.000 turistas internacionales y

Paraguay 183.000. Si nos remontamos al año 1995, dichos valores alcanzaron el medio millón y 175.000 turistas, respectivamente. Estos dos países muestran una mayor dependencia del turista regional que en los casos de Argentina y Brasil.

Como se mencionó, podemos analizar también cómo ha evolucionado el turismo entre los Estados Partes desde la conformación del bloque. Para el año 1995, el turismo interbloque contabilizó un total de 4 millones de turistas. Uruguay, con 1,6 millones, fue el país que mayor cantidad de viajeros recibió: un 42% del total. Si tomamos en cuenta la residencia de estos turistas, casi 1,5 millones, un 88% de ellos, provinieron de Argentina. Por esos años, bajo la ley de convertibilidad y un dólar apreciado, cruzar el Río de La Plata era muy común para los turistas argentinos.

El segundo país que mayor cantidad de turistas recibió del MERCOSUR en 1995 fue Argentina, con algo más de 1,1 millones, los cuales se encontraban bien diversificados entre los otros países miembros. La mayor cantidad provino de Paraguay, con unos 416.000 turistas, seguido por Uruguay con 387.000, y por último Brasil con 317.000 viajeros.

En tercer lugar se ubicó Brasil con 949.000 turistas, lo que representó un 24% del total del turismo intrarregional. Un 69% de ellos fueron de nacionalidad argentina, mientras que un 21% fueron turistas uruguayos y un 10% paraguayos.

Por último, Paraguay registró un 7% del turismo intrarregional de 1995, lo que significó un total de 262.000 turistas, de los cuales un 53% llegaron de Argentina, un 36% de Brasil y el restante 11% de Uruguay.

Sin embargo, la mayoría de estos patrones analizados hasta el momento han cambiado con el correr de los últimos años. La mejora en la conectividad aérea internacional, como así también nuevos mercados emisores, principalmente asiáticos que han emergido desde comienzos del siglo XXI, generaron que hoy,



del total de turistas internacionales que reciben los cuatro países miembros, un 50% provenga del resto del mundo, mientras que para 1995 dicho porcentaje alcanzaba un 42%.

Si observamos el turismo intrarregional en la actualidad, también se aprecian algunos cambios en las tendencias observadas hacia mediados de la década

del noventa. El país que mayor cantidad de turistas recibe es Argentina con un 34% del total y 3,1 millones de viajeros. A diferencia de lo observado en 1995, en la actualidad la mayor cantidad de turistas proviene de Brasil con un 47% del total. Los turistas paraguayos alcanzaron un 27% durante 2019 y el restante 26% provino de Uruguay.

En el segundo lugar del turismo intrarregional durante 2019 se ubicó Brasil, con un total de 2,7 millones de turistas, representando un 30% del total. El mercado emisor más importante fue el argentino con 1,9 millones, lo que significó el 72% del turismo receptivo proveniente del MERCOSUR. Por su parte, Paraguay y Uruguay representaron un 15% y un 13%, respectivamente.

Con respecto a Uruguay, se contabilizaron 2,3 millones de turistas provenientes de Argentina, Brasil y Paraguay. En este caso, los turistas argentinos representaron la porción más importante, con un 77%; aquellos provenientes de Brasil, un 22%; y los de Paraguay, tan solo un 2%.

Por último, con relación a Paraguay, la tendencia se mantiene igual que en los últimos dos casos. Visitaron este país 824.000 turistas argentinos durante 2019, lo que representó el 80% del ingreso de turistas del bloque. Un 18% fueron turistas residentes en Brasil y un 2% de Uruguay.

Nuevas tendencias

Los datos hasta aquí mencionados reflejan ciertos fenómenos a remarcar. El turismo receptivo internacional en los Estados Partes del MERCOSUR ha evidenciado un crecimiento sostenido desde la creación del bloque, en línea con el desarrollo del sector en el ámbito internacional. Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay han logrado insertarse como mercados receptores de turistas de diversas partes del mundo, aprovechando no solo sus beneficios

naturales, sino también a partir de la generación de políticas y estrategias conjuntas en un cambiante proceso de globalización, que ha demandado que los países receptores sean capaces de articular distintas medidas que estimulen la llegada de visitantes.

Otro fenómeno es el de la dependencia de cada país respecto del turismo intrabloque y cómo eso ha evolucionado desde la creación del MERCOSUR. Aquí podemos observar dos patrones bien definidos. Tanto Uruguay como Paraguay dependen fuertemente del turismo de los países del bloque. En el caso de Uruguay, para 1995 un 77% del total de turistas internacionales que ingresaron al país provinieron de países del MERCOSUR, valor que en la actualidad alcanza el 71%. Por su parte, en Paraguay el fenómeno se acentuó en las últimas décadas. Mientras que en 1995 un 60% del turismo receptivo eran turistas argentinos, brasileños o uruguayos, para 2019 dicho porcentaje alcanzó al 85%.

En Argentina y en Brasil las cifras están más repartidas. En el primero, la dependencia de turistas del MERCOSUR ha disminuido, pasando de un 49% en 1995 a un 42% en la actualidad. Situación similar se aprecia en Brasil, que pasó de un 48% a un 43%. Aunque estos valores reflejen una tendencia a la baja, siguen siendo porcentajes relativamente altos, más si tenemos en cuenta la gran cantidad de turistas que visitan estos países desde diversas partes del mundo.

Otro punto a destacar es la importancia del turismo argentino dentro de los demás países del bloque. En los dos años analizados, siempre los turistas de este país superaron el 50% del turismo intrabloque. Si repasamos en conjunto los valores de 2019 podemos observar que, para Brasil, los turistas argentinos representaron el 72% de los turistas del bloque, y el 31% del turismo receptivo total. Para Uruguay esos valores alcanzaron el 77% y el 55%, respectivamente, y para Paraguay, el 80% y 68%.



Es menester destacar, además, que en 2019 el turismo emisor argentino registró la peor caída desde 2003, debido a sucesivas devaluaciones y pérdida de poder adquisitivo, lo que da cuenta de que los porcentajes podrían haber sido aún mayores.

Políticas de estímulo

El MERCOSUR ha generado las herramientas que han permitido que el flujo de turistas entre los países miembros vaya en aumento. Algunas de estas políticas han sido de carácter general, y otras, más específicas del sector. Entre ellas podemos destacar:

- El Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes, firmado en 2008, que permite como válidos diversos documentos de identidad para el tránsito de nacionales y residentes del bloque por el territorio de los Estados Partes y Asociados. Hasta el momento, la libre circulación se regulaba a partir de pasaportes unificados entre los países miembros.
- Normas para la circulación de vehículos de turistas, particulares y de alquiler en los Estados Partes, de 2002, que habilita a los vehículos matriculados en un Estado parte a circular libremente en el territorio de los demás Estados Partes.
- Eliminación de los límites para la obtención de divisas y cheques de viajeros relacionados con los servicios de turismo y de viajes (MERCOSUR/GMC/RES. n° 43/92).
- Régimen de equipaje (MERCOSUR CMC/DEC n° 53/08), que permite que el equipaje de los ciudadanos de cualquier Estado Parte del MERCOSUR esté libre de impuestos cuando se trata de ropas, objetos de uso personal, libros, folletos y periódicos.
- Patente MERCOSUR.
- Canales preferenciales de entrada en aeropuertos para nacionales del MERCOSUR.

Estas medidas han permitido que el flujo de residentes entre los países miembros del bloque se facilite, motivando a los turistas a privilegiar estos destinos por sobre otros que demandan cuestiones burocráticas más complejas.

Por otra parte, más allá de las políticas específicas antes mencionadas que buscan facilitar el tránsito de personas en general, el mundo globalizado de las últimas tres décadas exige planificar y debatir diversas políticas coyunturales

referidas estrictamente al sector. En este sentido, desde el año 2003 se realiza la Reunión de Ministros de Turismo, que alcanzó la vigesimotercera edición en el año 2020, la primera de manera no presencial por efecto de la pandemia covid-19. Estos eventos permiten delinear planes de trabajo y estímulos al turismo, de manera mancomunada entre los Estados Partes.

El desafío del covid-19

La pandemia ha generado que la economía cayera a niveles pocas veces vistos en su historia moderna. Sin embargo, claro está, hay sectores que han sido más perjudicados que otros. Las restricciones para circular a partir de la implementación de estrictas cuarentenas en la mayoría de los países como el método de prevención más eficiente para evitar la propagación del virus, ha generado que el turismo sea uno de los sectores que más ha sufrido las consecuencias de la pandemia, y seguramente sea el que más tiempo le lleve recuperar los niveles de actividad previos.

Esta situación plantea múltiples retos de cara al futuro inmediato, tanto a la sociedad en su conjunto como a los decisores de política. La historia reciente ha demostrado que el sector ha tenido la capacidad de recomponerse luego de profundas crisis de diversa índole como lo han sido guerras, *shocks* financieros u otras epidemias.

Luego de transcurridos treinta años, la cooperación, la integración y las estrategias conjuntas entre los Estados del MERCOSUR han sabido marcar el camino para el progreso de un sector clave y estratégico en la economía de los países, como lo es el turismo. Los números evidencian la dependencia mutua que tienen unos con otros. Quedará el desafío de aquí a los próximos años de delinear planes de acción que permitan profundizar los vínculos entre las

naciones, no solo para sobrellevar la presente crisis, sino además para continuar posicionando al MERCOSUR como uno de los destinos más atractivos para los turistas de todo el mundo.

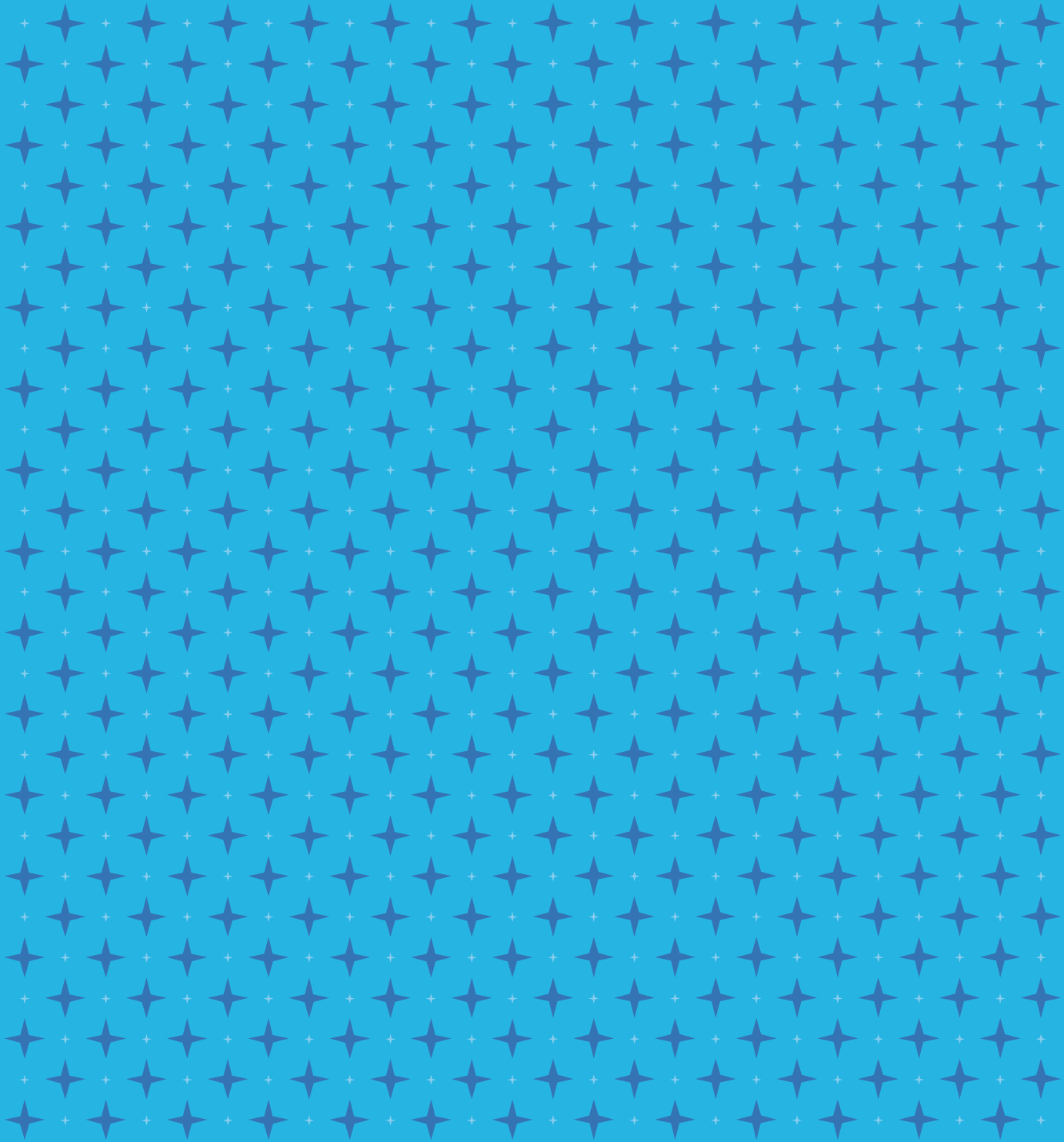
Fotografías

Glaciar Perito Moreno, Santa Cruz, Argentina. Autor: Mercedes Orden.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 239.

Cataratas del Iguazú, Misiones, Argentina. Autor: Patricia Mayor.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 242.



REPENSANDO LA AGENDA DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL MERCOSUR

VALENTINA DELICH

Profesora e investigadora, Universidad de Buenos Aires - FLACSO Argentina.

El instituto de la propiedad intelectual se encuentra regulado por tratados internacionales, por normas regionales supranacionales como en la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones y por normas nacionales de los diferentes países. En el caso del MERCOSUR, existe un acervo normativo valioso y numerosos desafíos por alcanzar.

Introducción

Las normas de propiedad intelectual se internacionalizaron tempranamente. Aun antes de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 entró en vigor la Convención de París sobre Derecho Industrial (1883), que reguló aspectos de las patentes, las marcas y las indicaciones geográficas, entre otros.

Esa internacionalización tomó una forma más consistente cuando en 1974 la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) devino en agencia especializada de la ONU y se convirtió en el foro de administración y negociación de nuevos acuerdos.

Sin embargo, fue en 1995 con la entrada en vigor del Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (ADPIC o TRIPS por su acrónimo en inglés) que administra la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuando las normas de propiedad intelectual se globalizaron: no solo porque se generó un marco normativo global común, sino por su contenido y contexto institucional. Por un lado, aparecieron estándares de protección de los titulares de derechos de propiedad intelectual que debieron ser implementados en el nivel nacional. Es decir, se armonizaron globalmente estándares sustantivos mínimos, por ejemplo, que una patente debe durar al menos veinte años desde su solicitud o que el derecho de autor debe durar al menos cincuenta años más la vida del autor. Por otro lado, las controversias relacionadas al ADPIC quedaron sujetas al sistema de solución de controversias de la OMC, en contraste con los convenios de París y de Berna que preveían como instancia jurisdiccional a la Corte Internacional de Justicia.

Tal fue el impacto del ADPIC que el carácter de las negociaciones posteriores sobre propiedad intelectual se mide en relación con este: es usual referirse a cláusulas como *ADPIC plus* o *estándar ADPIC*. Sin embargo, a pesar de la globalización de estándares mínimos, las leyes de propiedad intelectual siguen siendo nacionales y los derechos que ellos otorgan y garantizan tienen efecto territorial: es decir, los derechos se obtienen y tienen validez local.

En este marco, la propiedad intelectual está regulada en tratados internacionales administrados por la OMPÍ y por la OMC, y/o por normas regionales supranacionales como en el caso de la Unión Europea o la Comunidad Andina de Naciones y por normas nacionales. En particular, en el campo de las normas regionales, el carácter y profundidad de las normas de propiedad intelectual depende del tipo y grado de integración política, económica e institucional entre sus miembros.



Este artículo presenta primero el impacto del Acuerdo ADPIC en el MERCOSUR, revisa luego lo acontecido en materia de propiedad intelectual en el bloque y, finalmente, presenta los desafíos de una agenda futura en este campo.

El Acuerdo ADPIC: impacto en el MERCOSUR

El ADPIC establece estándares mínimos de protección que todos los miembros de la OMC deben respetar. Estos estándares surgen tanto del mismo ADPIC como de los tratados internacionales a los cuales hace referencia.

En efecto, aunque no obliga a adherir a algún tratado en particular, el ADPIC manda a cumplir con las obligaciones centrales de los convenios de París y Berna (arts. 1 a 12 y 19 del Convenio de París, 1967, y arts. 1 a 21 del Convenio de Berna, 1971). Además, ninguna disposición del ADPIC puede ir en detrimento de las obligaciones que se tengan en virtud de la Convención de Roma y el Tratado sobre la Propiedad Intelectual respecto de los Circuitos Integrados (ADPIC, art. 2, inc. 2).

Luego, el ADPIC establece estándares mínimos de protección de los derechos de los titulares. Sin hacer un listado exhaustivo, a título ilustrativo, destacamos

en materia de patentes que esta debe durar veinte años desde el momento de la solicitud; que deben poder obtenerse en cualquier campo de la tecnología, tanto por procesos como por productos; y que las variedades vegetales deben ser protegidas por patentes o por un sistema *sui generis*; en el campo del derecho de autor, que su duración mínima debe ser de cincuenta años más la vida del autor y que los programas de ordenador se protegen por derecho de autor. Adicionalmente, el ADPIC es el primer tratado internacional que otorga protección a las indicaciones geográficas y prevé protección diferenciada y adicional a los vinos y las bebidas espirituosas.

Sin duda, la existencia de estándares mínimos empezó a perfilar un sistema global de propiedad intelectual; sistema que, además, puso más énfasis en instrumentar la protección y la observancia que en el beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos (ambos objetivos del ADPIC, art. 7).¹

Sin embargo, el ADPIC por un lado establece que «los miembros podrán establecer libremente el método adecuado para aplicar las disposiciones del presente Acuerdo en el marco de su propio sistema y práctica jurídicos» (ADPIC, art. 1, inc. 1 *in fine*) y, por el otro, tiene disposiciones que permiten a los países establecer sus propios criterios normativos (por ejemplo, los criterios para establecer la existencia de altura inventiva o la posibilidad de excluir a la materia

1 ADPIC, art. 7. Objetivos. «La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones».

viva del patentamiento). Estas disposiciones, conocidas como las *flexibilidades* del ADPIC, devinieron el eje central de la agenda de propiedad intelectual de los países en desarrollo en el ámbito multilateral.

Han pasado más de 25 años desde que el ADPIC entró en vigencia y la evolución de estos estándares fue dispar. Por un lado, en el ámbito de la OMC los países en desarrollo trabajaron y fortalecieron la agenda de las flexibilidades, reafirmando que tienen libertad para determinar los motivos para la concesión de licencias.

Por otro lado, a medida que la dimensión negociadora de la OMC se estancaba, la agenda de negociaciones comerciales viró hacia los acuerdos preferenciales. Así, en el ámbito de los tratados de libre comercio impulsados por Estados Unidos y la Unión Europea, los estándares del ADPIC se convirtieron en el piso de las negociaciones y, como resultado, los acuerdos posteriores incluyeron estándares ADPIC plus.

Finalmente, en el ámbito de la OMPI, los países en desarrollo generaron y propulsaron en el año 2007 una Agenda del Desarrollo que, aunque no modificó los estándares, incluyó 45 recomendaciones que se relacionaban con la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades, la fijación de normas, flexibilidades, política pública y dominio público y la transferencia de tecnología, tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y acceso a los conocimientos.

En suma, el ADPIC fue un hito en la globalización de los estándares de propiedad intelectual: reunió y reguló las diversas formas de propiedad intelectual en un solo instrumento, que todos los miembros de la OMC debieron adoptar; y estableció estándares mínimos de protección. A tono con el principio de *one size fits all* que imperó en su negociación, solo previó para los países en desarrollo un plazo más extenso para cumplir con sus compromisos. El derrotero de los estándares fue disímil pero quedó firmemente establecido: en el ámbito multilateral se avanzó

solo en sus aspectos de flexibilidad pero en el ámbito de los acuerdos de libre comercio aquellos se profundizaron mediante cláusulas ADPIC plus.

El ADPIC impactó en nuestra región sobre cada miembro del MERCOSUR individualmente, cuyos estándares locales eran más bajos; armonizó los estándares de protección, aunque el ADPIC no fue adoptado por el bloque, sino por cada uno de sus miembros; y desafió la agenda futura colocándose como la pieza central regulatoria de propiedad intelectual.

La propiedad intelectual

Como adelantamos, el ADPIC es el instrumento internacional común a los miembros del MERCOSUR: cada país lo internalizó en su legislación y reglamentó de acuerdo con su tradición legal y sus políticas públicas.

Una vez que el ADPIC entró en vigor, se hizo necesario adecuar las leyes nacionales. Así, por ejemplo, en materia de patentes, Argentina modificó su vieja ley de patentes en 1995 (ley 24.481), Brasil aprobó la ley 9.279 en 1996, Paraguay aprobó la ley 1.630 en 2000 y Uruguay la ley 17.164 en 1999. También hubo modificaciones para utilizar las flexibilidades previstas por el ADPIC: por ejemplo, Brasil en 2001 hizo una modificación (ley 10.196) para incluir la excepción Bolar, que busca que al vencimiento de la patente los genéricos ingresen más rápidamente al mercado.

El ADPIC entonces es nuestro piso común desde el 1 de enero de 1995, momento en que el MERCOSUR se constituyó como unión aduanera imperfecta. Sin embargo, el Tratado de Asunción (1991) establece la decisión de crear un mercado común que implica, entre otras cosas, «el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración» (art. 1 *in fine*). Luego, en su Anexo 5 creó el Subgrupo de Trabajo «Política Industrial y Tecnología» (sgt 7) y en 1993 se creó



dentro de este subgrupo la «Comisión de Propiedad Intelectual». Entre otros cometidos, el subgrupo debía procurar la armonización de las legislaciones de los Estados miembros.

Ahora bien, la cosecha del MERCOSUR en el plano normativo sigue siendo insuficiente: lograron aprobarse dos protocolos, el primero de los cuales no fue internalizado por Brasil ni Argentina, y el segundo, por ninguno de los cuatro miembros. Se tratan del Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el MERCOSUR en Materia de Marcas Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de Origen, de 1995, y el Protocolo de Armonización de Normas en Materia de Diseños Industriales, de 1998.

Eli Salis (1999) hace notar que la forma jurídica del protocolo de marcas implica que, aunque obligatoria para los Estados, obliga a un resultado, la protección de un estándar mínimo. En este sentido, la armonización normativa no sería idéntica sino que habría una armonización de resultados. Fabrizio Módica Bareiro destaca que no hay antecedentes administrativos o fallo judicial en que se haya aplicado alguno de los principios regulados por el protocolo en ninguno de los países. Sin embargo, el autor considera que el protocolo fue «un interesante instrumento con el fin de buscar una cierta armonización en materia de marcas e indicaciones geográficas de los países miembros».

En la trayectoria del MERCOSUR, entonces, el ADPIC se convirtió en la pieza legal común a los miembros mientras que su producción normativa común apenas si logró generar dos protocolos que nunca entraron en vigencia. En el ámbito internacional, en cambio, tanto en la OMC como en la OMPI los países del MERCOSUR se acompañaron y compartieron sus posiciones.

Finalmente, en la negociación del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea se puso a prueba la consistencia de una política de propiedad intelectual común. El

acuerdo empezó a negociarse en el año 2000 y, desde entonces, todas las administraciones en los cuatro países manifestaron su intención y objetivo de evitar la consagración de estándares ADPIC plus. El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea aún tiene que transitar la aprobación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales en el MERCOSUR; sin embargo, la negociación se cerró con un capítulo de propiedad intelectual que, aunque incluye compromisos importantes en materia de indicaciones geográficas, no tiene cláusulas ADPIC plus significativas.

Asimismo, los compromisos incluidos en el capítulo son sensiblemente menores a los de tratados firmados por la Unión Europea con otros socios comerciales. En este marco, debe rescatarse que los países del MERCOSUR mantuvieron desde el inicio de la negociación una visión y postura clara y común sobre la propiedad intelectual y que eso fue determinante para el resultado.

Los desafíos de la agenda futura

Desde 1991, en que se firmó el MERCOSUR, y a partir de 1995, en que entró en vigor el ADPIC, el mundo se ha reconfigurado geopolíticamente, la producción se ha organizado en cadenas globales de valor (CGV) y la economía ha virado a lo digital. Y en esta reconfiguración, la propiedad intelectual juega un rol clave.

En tren de repensar la agenda de propiedad intelectual de cara al futuro, resaltamos que:

- Los países del MERCOSUR comparten un desafío común que debiera ser la base de su acción: gestionar de manera transparente y eficaz un sistema de propiedad intelectual según los estándares internacionales, que utiliza las flexibilidades disponibles en las reglas de propiedad intelectual globales para implementar políticas de desarrollo.

- Debería revisarse la agenda tradicional de propiedad intelectual en lo que hace a la relación propiedad intelectual-acceso a la salud en el marco del MERCOSUR. En efecto, la pandemia de covid-19 ha expuesto que las CGV son especialmente difíciles de sostener porque la integración de proveedores en otras geografías queda a disposición de las necesidades y políticas locales de su ubicación geográfica o de la priorización de lazos geopolíticos. Por lo tanto, se impone explorar los marcos legales de acceso comercial y regulatorios que podrían garantizar la fluidez de la producción y comercio de los insumos de salud en el MERCOSUR y proponer instrumentos para sincronizar y hacer converger las agendas de los países de manera de perfilar un MERCOSUR como plataforma regional para la innovación, producción, comercio y acceso en materia de salud.
- El MERCOSUR requiere trabajar en áreas en que la regulación es todavía embrionaria y dispar en el ámbito internacional. En esta línea, podría incorporar en su agenda de discusión estos temas para, eventualmente, contar con sus propias regulaciones marco. El ADPIC es anterior a la masificación de la red y a la consolidación del entorno y la economía digital. Cuestiones como la neutralidad de la red, la responsabilidad de los proveedores de internet, la elusión de las medidas tecnológicas no están contempladas pero empiezan a aparecer en las normas internacionales. Al respecto, el bloque debería construir una visión común sobre los objetivos y formas de la regulación en estos campos.
- El MERCOSUR podría convertirse en un foro privilegiado para la generación de conocimiento sobre la propiedad intelectual y la agenda digital, el contenido digital y el contenido producido por usuarios, la inteligencia artificial, los videojuegos, los *influencers*, la tecnología del *blockchain*, los contratos

inteligentes, la patentabilidad de los algoritmos o de sus resultados, las tecnologías limpias y, más ampliamente, sobre el rol del inventor humano y el concepto de autoría. Proveer un espacio de debate sobre las opciones de políticas públicas en estos campos sería un aporte muy valioso.

- Finalmente, a treinta años de la creación del MERCOSUR, a pesar de su subutilización en el campo de la propiedad intelectual, este goza de una capacidad normativa y un nivel de institucionalización tal que le permitiría contribuir a la transformación productiva de nuestra región.

Referencias bibliográficas

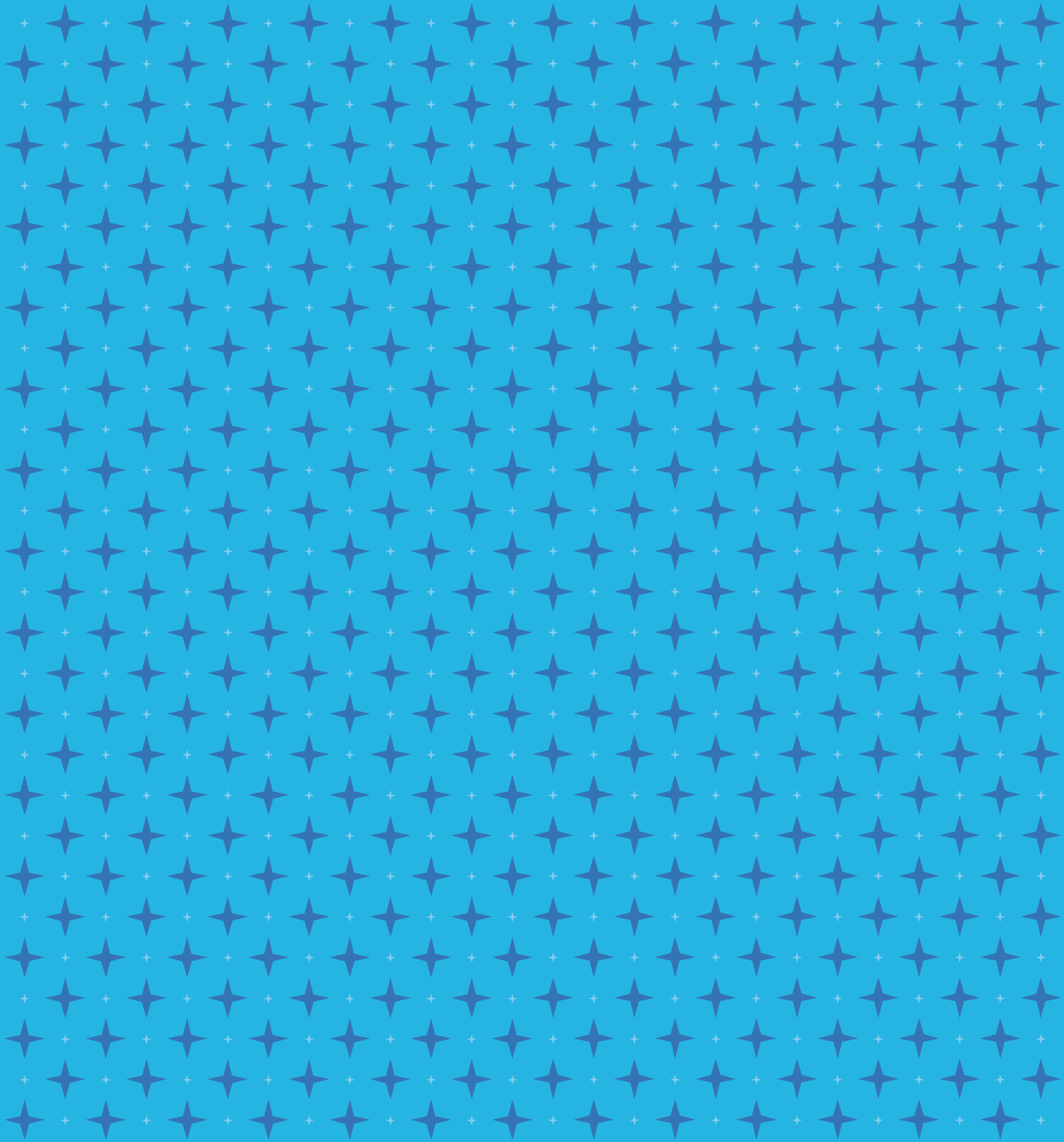
SALIS, E. (1999). El protocolo de marcas del MERCOSUR y el sistema de marcas argentino. *Temas de derecho industrial y de la competencia*, 3, 213-240.

Fotografías

Autor: Martín Bordagaray. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 249.

Autor: Nelson Sasayi. Foto ganadora del II Concurso de Fotografía MERCOSUR.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 253.



LA VIGENCIA DEL RÉGIMEN DE ORIGEN INTRA-MERCOSUR

ROSANA RICCHINI

Coordinadora de Reglas de Origen del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

El régimen de origen MERCOSUR tiene como principal objetivo asegurar que la eliminación de aranceles acordada entre los Estados Partes se aplique efectivamente a los bienes producidos en la unión aduanera. Estuvo pensado inicialmente como un instrumento de carácter transitorio que dejaría de aplicarse una vez que se eliminaran las perforaciones al arancel externo común y quedara, entonces sí, consolidada la unión aduanera. Sin embargo, se han extendido en el tiempo y hoy está prevista su vigencia hasta 2025. La pregunta es si se puede convivir con la vigencia simultánea de instrumentos de política comercial difíciles de compatibilizar en una misma estructura de integración. Frente a ese dilema, el MERCOSUR ha demostrado que la férrea decisión política de los distintos gobiernos de los países ha prevalecido para sostener la integración a lo largo de estos treinta años.

A partir de la Cumbre de Ouro Preto, en diciembre de 1994, concluyó la etapa de transición del proceso de integración del MERCOSUR y se establecieron las bases de la estructura definitiva de la unión aduanera, a través de un conjunto

de normas que determinaron los principios básicos que regirían este proceso de integración iniciado con el Tratado de Asunción en 1991.

Entre ese conjunto de normas, que constituye el eje central alrededor del cual se dio inicio a este camino, se encuentran las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) 6/94 y 23/94 que establecieron el régimen de origen del MERCOSUR que entraría en vigencia a partir del 1 de enero de 1995.

Desde entonces, el bloque cuenta con un régimen de origen intrazona cuyo objetivo es asegurar que efectivamente accedan a los beneficios arancelarios del acuerdo los productos elaborados en los países del MERCOSUR, y promover además la integración de las cadenas productivas al habilitar la utilización de insumos de los demás Estados Partes como propios.

Estuvo pensado inicialmente como un instrumento de carácter transitorio que dejaría de aplicarse una vez que se eliminaran las perforaciones al arancel externo común (AEC), ya fuera porque estaba prevista su derogación en determinados plazos (listas de adecuación, listas de excepciones y regímenes nacionales de exención arancelaria) o porque se hubiera acordado la adopción de normas comunes en reemplazo de las de carácter nacional (regímenes *anti-dumping*, tratamiento arancelario de bienes de capital, bienes de informática y telecomunicaciones y bienes usados), según los compromisos asumidos por los propios socios en Ouro Preto, con el objetivo de consolidar la unión aduanera.

El régimen de origen establecido en las normas de Ouro Preto tenía tres principios básicos:

- *Carácter transitorio*: se mantendría hasta tanto se eliminaran todos los mecanismos que de una u otra manera perforaban el AEC y que tenían plazos previstos para su eliminación:



- listas de adecuación a la unión aduanera (bienes en convergencia al arancel externo común)
- listas de excepciones nacionales (derechos de importación nacionales por encima o por debajo del AEC)
- regímenes nacionales de exención arancelaria (programas nacionales de exención de pago de aranceles para promoción de sectores productivos)
- medidas de política comercial no común (regímenes *antidumping* y tratamiento de bienes usados)

- tratamientos arancelarios especiales (bienes de capital y de informática y telecomunicaciones)
- *Alcance restrictivo*: se aplicaría solo a aquellos casos de productos que perforaban el AEC, por alguno de los motivos antes enunciados.
 - El Comité Técnico n° 3 «Normas y Disciplinas Comerciales» dependiente de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), tuvo a su cargo la elaboración del listado correspondiente a los productos que cumplían esa condición.
- *Reglas de origen intra-MERCOSUR*, como mínimo común denominador para eventuales negociaciones del MERCOSUR con terceros países en esta materia.
 - El régimen de origen establecía en el artículo 25 de la mencionada Decisión cmc 6/94 que los criterios que se aplicarían intrazona para considerar un producto como originario no podrían ser más restrictivos que las que se pudieran negociar con terceros países.

Sin embargo, por distintos motivos, como otras cuestiones en el ámbito del proceso de integración del MERCOSUR que no viene al caso analizar en este artículo, ninguna de esas tres condiciones se ha cumplido:

- El carácter transitorio del régimen de origen se ha ido extendiendo en el tiempo, a través de prórrogas sucesivas a su vencimiento; la última de ellas, la Decisión cmc 32/2015, que establece su vigencia hasta el año 2025. La razón de ello es que no se han derogado aún todos los regímenes que perforan el AEC.

- El alcance restrictivo de aplicar el régimen solo al listado de productos que perforan el AEC nunca se concretó y, hoy por hoy, el régimen de origen intra-MERCOSUR se aplica a todo el comercio entre los Estados Partes. El motivo ha sido que, por razones operativas, resulta más efectiva su aplicación a todo el universo arancelario que elaborar una lista de productos que perforan el AEC, que debería mantenerse actualizada en forma permanente, en función de las modificaciones que se producen en ese universo.
- La aplicación de reglas de origen intra-MERCOSUR como mínimo común denominador para mantener criterios de origen más favorables en el régimen entre los cuatro socios que en los que se negocien en acuerdos con terceros países no se ha cumplido en la mayoría de los casos, con excepción de los dos primeros acuerdos de libre comercio suscritos por el MERCOSUR como bloque con Chile (Acuerdo de Complementación Económica n° 35) y Bolivia (Acuerdo de Complementación Económica n° 36), del año 1996. Las causas de que no se haya aplicado este principio son, en primer término, porque en la mayoría de estos acuerdos fue necesario aceptar reglas más flexibles que las vigentes intra-MERCOSUR, como parte de la negociación que permitió el cierre de esos acuerdos; en segundo término, porque los criterios de origen han ido evolucionando y, hoy por hoy, en los acuerdos de nueva generación en materia de origen se establecen, mayoritariamente, criterios más flexibles que las vigentes entre los Estados Partes.

Ante esta situación, nos encontramos hoy con un régimen de origen intra-MERCOSUR que estará vigente, en principio, hasta el año 2025, que se aplica a todos los productos que se comercializan en el bloque regional, y cuyos criterios para determinar el origen de un producto en el comercio intrazona no son

necesariamente más flexibles que los que MERCOSUR ha negociado o encuentra negociándose con terceros países.

El régimen de origen actualmente en vigencia establece una regla de origen de *carácter general*. Se aplica a la mayor parte del universo de productos y consiste en un cambio de partida arancelaria en cuatro dígitos de la nomenclatura arancelaria o valor agregado regional del 60%, y un listado de productos exceptuados de ese criterio de origen, a los que se aplican criterios adicionales, que implican criterios más restrictivos, por representar a sectores más sensibles del sector productivo regional.

Además, la certificación de origen está a cargo de entidades de segundo grado habilitadas por los respectivos gobiernos nacionales, las cuales tienen a su cargo la acreditación del origen de los productos con base en la documentación y la declaración de los exportadores.

Por otra parte, está previsto en la propia normativa del régimen que, en caso de incumplimiento de alguna de las disposiciones del régimen de origen, los Estados Partes puedan accionar, de oficio o por denuncias, procesos de investigación para determinar cualquier irregularidad respecto a la declaración de un producto como originario. En caso de concluirse que se han infringido las condiciones de origen, se le denegará el tratamiento preferencial y pagará el arancel para terceros países.

En este contexto surgen las preguntas sobre la vigencia del régimen de origen intra-MERCOSUR en la unión aduanera, luego de treinta años de la firma del Tratado de Asunción:

- ¿Es posible negociar reglas de origen como bloque regional ante terceros países, a pesar de mantener reglas de origen intrabloque?



- ¿Resultan comparables el régimen de origen intrazona con los regímenes negociados por el MERCOSUR con otros países?
- ¿La continuidad del régimen de origen debilita el proceso de consolidación de la unión aduanera?

Las respuestas pueden ser diversas y, hasta cierto punto, antagónicas. En primer término, el MERCOSUR ha podido demostrar que la aparente contradicción de negociar como bloque ante terceros países manteniendo un régimen de origen intrazona puede transformarse en una fortaleza. Le ha permitido utilizar este instrumento, que forma parte de su política comercial interna, como referencia y punto de partida para las negociaciones con otros países o bloques de países.

En segundo término, si bien resulta imposible evitar la comparación cruzada en ambos sentidos entre lo que rige dentro del bloque y lo negociado con terceros, ese cotejo permanente ha permitido la evolución interna del régimen de origen MERCOSUR. Ello en función de la evolución de las cuestiones dispositivas y operativas de las reglas de origen, tanto en el plano del comercio multilateral como del comercio preferencial.

Por último, esta situación, que podría interpretarse como una contradicción con los criterios básicos que determinan la definición de una unión aduanera, ha generado el efecto contrario, ya que el proceso de integración ha continuado y se ha visto fortalecido a partir de uno de sus pilares: el régimen de origen intra-MERCOSUR.

Da fe de esta afirmación el hecho de que, a lo largo de los treinta años desde la creación del MERCOSUR, sus Estados Partes han firmado, como bloque, numerosos acuerdos en ese período, tales como: Chile, Bolivia, Perú, Comunidad Andina, Cuba, India, Israel y Egipto. Por otra parte, MERCOSUR ha negociado recientemente acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio y se encuentran en negociación otros con Canadá, Líbano y otros países, lo cual ha obligado al MERCOSUR a mirar hacia su interior con el fin de evaluar la conveniencia de actualizar las disposiciones del propio régimen de origen, en función de estos acuerdos de nueva generación. Esta tarea se está llevando adelante en el ámbito del Comité Técnico n° 3, dependiente de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

En ese marco, y como consecuencia de ese trabajo de revisión, lo que a primera vista parece una cuestión de sentido común: replicar las condiciones más favorables negociadas con terceros países en el régimen de origen del bloque, no es una cuestión tan simple y lineal. De hecho, hay razones objetivas que muestran claramente que las situaciones no son equiparables. Tal es el caso de

los productos en los que se han negociado reglas de origen más flexibles en los nuevos acuerdos que las existentes en el MERCOSUR y cuya situación de acceso a mercado no es la misma. Los productos del bloque se comercializan con un 100% de preferencia arancelaria —es decir, con arancel del 0%—, en tanto los productos que ingresan al MERCOSUR por los acuerdos suscriptos con terceros países lo hacen con cronogramas de desgravación arancelaria progresivos que solo alcanzarán las mismas condiciones de acceso que rigen en el comercio intrazona en plazos que en su mayoría están entre los 10 y 15 años luego de la entrada en vigencia de dichos acuerdos. O también el caso de la certificación por el exportador, que es el sistema adoptado en los acuerdos de nueva generación, pero que no existe en el MERCOSUR. Deberá evaluarse esta alternativa y, en caso de adoptarse, se deberá prever un período de transición a la nueva modalidad.

En conclusión, el régimen de origen del MERCOSUR se mantiene vigente debido a las imperfecciones de la propia unión aduanera pero también gracias a la férrea decisión política que han mantenido los socios. Desde 1991 hasta hoy, ratifican el proceso de integración, permitiendo que el bloque regional haya prevalecido por sobre sus diferencias técnicas.

Esa convicción ha resultado fundamental a la hora de transformar un instrumento transitorio del proceso de integración, como es el régimen de origen intrazona, en un insumo valioso en el camino de la unión regional.

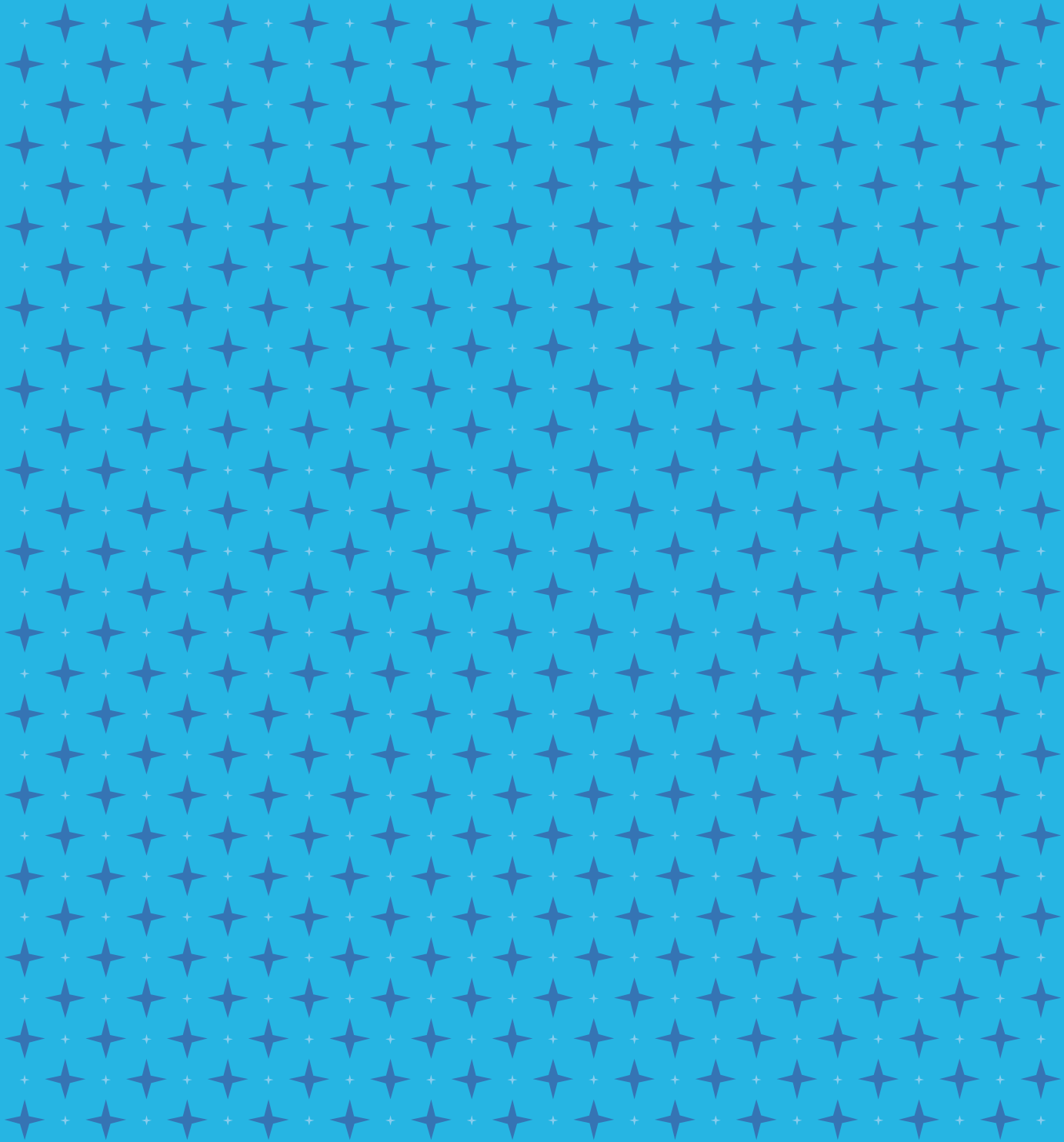
Fotografías

Reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR en Montevideo, Uruguay.

Fuente: MERCOSUR, p. 261.

Cerro de los siete colores, Jujuy, Argentina. Autor: Jorge Rubén Toloza.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 265.



REIVINDICANDO EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

MARINA GARCÍA DEL RÍO

Directora de MERCOSUR del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Ha habido pocas controversias que hayan tenido que resolverse con el sistema desarrollado en el MERCOSUR. Sin embargo, las veces en que se utilizó resultó eficiente y logró resultados positivos en tiempos muy reducidos en comparación con otros sistemas similares, y sin que implicara gastos significativos. El mecanismo ha sido objeto de críticas y se ha demandado su profundización o perfeccionamiento. ¿Existe un sistema de solución de controversias ideal? ¿Es buena idea tratar de copiar sistemas que rigen en otros bloques de integración? ¿Es cierto que los laudos dictados por los tribunales arbitrales que intervinieron en los casos llevados a controversia no se han cumplido?

Dentro de los tratados fundacionales del MERCOSUR se encuentra el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, que establece el mecanismo acordado por los Estados Partes para dirimir los conflictos que se originen en incumplimientos a las obligaciones derivadas de la pertenencia al bloque. Este protocolo fue precedido por el Protocolo de Brasilia, que rigió desde finales del año 1991 hasta la entrada en vigor del Protocolo de Olivos de 2004.



Es cierto que no fueron muchas las ocasiones en que los socios recurrieron al sistema de solución de controversias, lo cual no debería sorprender, dado que, hasta el momento, no ha sido muy frecuente que las diferencias que surgen entre países se diriman en los mecanismos de los acuerdos comerciales regionales o de los tratados de libre comercio.

Parámetros para medir la eficacia de un sistema de solución de controversias

Si bien no existe una definición que determine los aspectos a utilizar para medir la eficacia de un mecanismo de solución de diferencias, se entiende que los siguientes pueden dar una idea acabada sobre la efectividad de un determinado sistema:

- Celeridad del proceso.
- Certeza de ejecución de las decisiones emanadas de los laudos o informes finales.
- Costos que demanda su aplicación.

Vale aclarar, desde ya, que no existe un sistema ideal o perfecto, sino que el mecanismo creado para resolver conflictos entre socios de un esquema de integración debe ser el que mejor se adapte a sus necesidades y al diseño institucional acordado entre las partes del acuerdo al que se aplique.

Celeridad del proceso

Para comenzar el análisis de este punto vale la pena compartir el pensamiento que el reconocido jurista brasileño Luis Olavo Baptista (1997) tiene a este respecto:

En primer lugar, cuanto más veloz es la decisión, mejor la solución. En Brasil, el *jus publicista* Rui Barbosa postuló una frase lapidaria: «Una justicia lenta es injusticia calificada». La frase define el problema. Esto es, una decisión que no llegue a tiempo deja de producir el efecto necesario. Realmente,

en los modelos de integración económica, una solución para una divergencia que solo se obtenga en un plazo muy largo, significa que el Estado, Estados o personas que fueron víctimas de infracción sufrieron daños que no pudieron ser reparados o que se agravaron con el correr del tiempo.

Veamos entonces cuáles son los plazos que hoy dispone el Protocolo de Olivos para el desarrollo de las distintas etapas de una controversia:

Negociaciones directas:	15 días
Intervención del gmc (optativa):	30 días
Procedimiento arbitral: <i>ad hoc</i>	
• Constitución del tribunal:	15 días
• Laudo:	60/90 días
Procedimiento de revisión (TPR)	
• Presentación de recurso de revisión:	15 días
• Contestación de recurso de revisión:	15 días
• Plazo para resolver recurso – laudo:	30/15 días
Total aproximado:	210 días (7 meses).

Comparemos estos plazos con los que demanda el procedimiento de solución de diferencias que rige en el marco de la Organización Mundial del Comercio (omc):

Consultas:	60 días
Grupo especial:	6/9 meses
Examen en apelación:	3 meses
Adopción del informe:	30 días
Total aproximado	15 meses

Ahora bien, ¿estos plazos se respetan en la práctica? En general, los plazos procedimentales establecidos en el marco de los Protocolos de Brasilia y Olivos fueron cumplidos en el desarrollo de los casos tramitados. A modo de ejemplo, vale señalar que en el caso *Restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo* transcurrieron aproximadamente 12 meses. En ese lapso está también incluida la etapa de implementación o cumplimiento del laudo arbitral, desde el inicio de las negociaciones directas (3.11.2000), pasando por el dictado del laudo (29.9.2001) y el efectivo cumplimiento del laudo por Argentina (16.11.2001).

En los casos dirimidos en el marco del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC (ESD), los 15 meses aproximados que surgen de la lectura de los plazos establecidos en el instrumento, en la práctica suelen ser ampliamente superados. En general, el cumplimiento de los informes emitidos por los grupos especiales o por el propio órgano de apelación suelen demandar plazos muy extensos. Cabe resaltar que el propio ESD establece que un plazo razonable de cumplimiento es de 15 meses, que se suman a los que insume la propia tramitación del procedimiento.

Certeza de ejecución de las decisiones emanadas de los laudos o informes finales

Resulta de fundamental importancia a la hora de medir la eficacia de un mecanismo que los pronunciamientos de los que tienen a su cargo dirimir las situaciones de conflicto (trátense de tribunales jurisdiccionales, arbitrales, recomendaciones de grupos de expertos, entre otras) sean posteriormente respetados por las partes involucradas, mediante el cumplimiento de lo que

esos pronunciamientos establecen. En este sentido, no puede negarse que el mecanismo de resolución de conflictos del MERCOSUR ha resultado muy eficaz.

Basta para demostrar lo cierto de este postulado el hecho de que, en los diez casos tramitados bajo el mecanismo del Protocolo de Brasilia, los laudos emitidos por los tribunales arbitrales *ad hoc* que intervinieron se cumplieron en todos sus términos en ocho oportunidades; en las dos restantes, si bien hubo cumplimiento del Estado Parte obligado, se presentaron algunas cuestiones *discutibles* en la forma de cumplimiento del laudo.

De los tres casos tramitados en la órbita del Protocolo de Olivos, dos no requirieron cumplimiento y el tercero, si bien fue cumplido, fue considerado insatisfactorio para el Estado Parte demandante y, en consecuencia, decidió aplicar las medidas compensatorias establecidas en el propio mecanismo.

La siguiente reseña de la instancia de cumplimiento de los laudos muestra con claridad que es cierto que existió un alto grado de acatamiento de lo resuelto en prácticamente todos los casos llevados a controversia en el MERCOSUR. En mérito a la brevedad, solo se hará mención a algunos de ellos, dado que la extensión y propósito de este trabajo no permite revisar la totalidad.

En la primera controversia tramitada en el MERCOSUR sometida para su resolución a un tribunal arbitral *ad hoc*, en la que Argentina cuestionaba a Brasil el sistema de licencias impuesto por este país a través del dictado de los comunicados DECEX/SECEX n^o 37/97 y 7/98, el tribunal acogió el reclamo argentino y estableció como fecha para que Brasil levantase dichas medidas el 31 de diciembre de 1999. Esta fecha fue respetada por Brasil, que introdujo las modificaciones necesarias en el programa que regula la operatoria de su comercio exterior, denominado siscomex, en el módulo relativo a «importación».

En el tercer caso, Argentina fue cuestionada por Brasil por haber aplicado una medida de salvaguardia a determinados productos de la industria textil, que alcanzaba también a las importaciones provenientes de los países del bloque. El tribunal arbitral declaró procedente el planteo de Brasil y otorgó a Argentina quince días de plazo, desde la notificación del laudo arbitral, para que eliminara la medida considerada violatoria de la normativa MERCOSUR. Es importante señalar lo exiguo de este plazo otorgado por el tribunal y que, a pesar de ello, nuestro país dio cabal cumplimiento al laudo mediante el dictado de la resolución ME n° 265/00 dentro del término dispuesto por el tribunal.

El quinto caso llevado al procedimiento de solución de controversias del MERCOSUR tuvo como protagonistas a Uruguay y Argentina. Uruguay planteó la controversia por considerar que existían «restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo». Argentina, luego de realizar un procedimiento de investigación sobre el origen de las bicicletas provenientes de Uruguay de conformidad con la normativa MERCOSUR vigente en materia de régimen de origen en esa fecha, concluyó que existían fundadas dudas sobre que las bicicletas exportadas desde ese país fueran realmente originarias de Uruguay. En consecuencia, resolvió otorgar tratamiento arancelario de extra-zona al referido producto mediante una comunicación a la Dirección General de Aduanas de fecha 23 de enero de 2001. El tribunal arbitral que entendió en la controversia consideró procedente el reclamo uruguayo y resolvió ordenar a Argentina que levantara la medida que había adoptado. Nuevamente el plazo de cumplimiento del laudo otorgado por este Tribunal fue de quince días y, a pesar de ello, Argentina cumplió en levantar la medida adoptada en el término señalado mediante la comunicación n° 69/2001 de la Dirección General de Aduanas.

El sexto caso fue presentado por Uruguay contra Brasil, cuestionándole la adopción de medidas restrictivas a la importación de neumáticos recauchutados, específicamente la *portaria* de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (SECEX) n° 8/00, de 25 de septiembre de 2000, que disponía la no concesión de licencias de importación de neumáticos recauchutados. El tribunal que entendió en el caso declaró la procedencia del reclamo de Uruguay y solicitó a Brasil que dejara sin efecto las medidas que impedían el ingreso al territorio brasileño de los neumáticos recauchutados provenientes de Uruguay. En esta ocasión, el tribunal interviniente estuvo más prudente al otorgar como plazo para que Brasil diera cumplimiento a lo establecido en el laudo sesenta días. Brasil dejó sin efecto la prohibición dentro del plazo dispuesto por los árbitros.

El octavo caso tramitado al amparo del Protocolo de Brasilia tuvo como partes a Paraguay y Uruguay. El primero reclamó a Uruguay la violación del artículo 7 del Tratado de Asunción que consagra la obligación de otorgar trato nacional en materia impositiva a los productos originarios de los Estados Partes. En este caso, lo que vulneraba esa norma era la forma que Uruguay aplicaba el impuesto específico interno (IMESI) a las importaciones de cigarrillos provenientes de Paraguay. El tribunal arbitral entendió ajustado a derecho el planteo paraguayo y laudó obligando a Uruguay a eliminar la discriminación impositiva de que eran objeto los cigarrillos originarios de Paraguay. Uruguay dio cumplimiento al laudo arbitral en tiempo y forma.

El noveno caso dirimido en el ámbito de Protocolo de Brasilia fue el que Argentina presentó a Uruguay por el régimen de estímulo a las exportaciones de lanas vigente en ese país desde 1968. Argentina consideraba que este estímulo se constituía en un subsidio incompatible con la normativa MERCOSUR que



regulaba la materia incentivos, más precisamente la decisión del Consejo del Mercado Común n° 10/94. El tribunal en su laudo resolvió obligar a Uruguay a dictar una norma que elimine el subsidio cuestionado por Argentina en un plazo de quince días. Llegado el día en que vencía el plazo dispuesto por el tribunal, Uruguay no dictó la norma necesaria para dar cumplimiento al laudo arbitral; sin embargo, dictó el decreto n° 121/03 en el que disponía la eliminación de la bonificación establecida por el artículo 80 de la cuestionada ley 13.695, a las exportaciones realizadas a partir del 1 de julio de 2003. Argentina hizo notar el incumplimiento a Uruguay a través del envío de sendas notas al coordinador uruguayo del GMC pero decidió conformarse con el cumplimiento tardío —pero cumplimiento al fin— de Uruguay.

Costos que demanda su aplicación

Por el lado del MERCOSUR, el trámite completo de una controversia bajo el marco del Protocolo de Olivos no demandaría una suma mayor a 25.000 dólares por cada parte, incluyendo en este monto los honorarios de los árbitros más los gastos que podría demandar el traslado de los funcionarios a cargo de

participar en las audiencias celebradas en el marco del procedimiento. Esta suma no resulta significativa si se la compara con lo que demanda llevar adelante un caso en el marco de la OMC, donde es usual que los países miembros se apoyen en estudios jurídicos de primer nivel de Estados Unidos o Europa, o en otros sistemas de solución de diferencias, tal como el caso de los arbitrajes sobre inversiones ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) o bajo la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), en que solo de honorarios de los árbitros los montos son muy superiores. Los honorarios de los árbitros que actúan en marco del MERCOSUR se liquidan con base en un monto fijo que establece una decisión del Consejo Mercado Común y no sobre horas o días trabajados, como en los casos tramitados bajo los referidos mecanismos del CIADI o de la CNUDMI. Basta decir que un árbitro bajo el CIADI cobra en concepto de honorarios por día de trabajo (8 horas) unos tres mil dólares.

Conclusiones

De lo expuesto surge que los Estados Partes han considerado fundamental, a los efectos de otorgar credibilidad y seguridad jurídica al proceso de integración, el pleno respeto a las decisiones que los tribunales arbitrales han emitido en los casos llevados al sistema de solución de controversias. Sin duda, también colabora con la eficacia del sistema el hecho de que los procedimientos establecidos tanto en el Protocolo de Brasilia primero, como en el de Olivos posteriormente, son absolutamente ágiles y no demandan a los países socios un desembolso significativo de fondos.

¿Por qué frente a ello los socios del bloque no han utilizado con mayor asiduidad el mecanismo y han decidido en muchos casos *soportar* o convivir

con medidas que no se ajustan a los compromisos asumidos? Las respuestas pueden ser muchas y, en general, tendrán más que ver con justificaciones de índole política, pero lo que no podría alegarse como razón para ello es que el sistema establecido en el Protocolo de Olivos no sea el adecuado.

El MERCOSUR cuenta con un buen sistema de solución de controversias, que puede accionarse para cuestionar la existencia de medidas que vulneren los compromisos asumidos por los Estados Partes en el marco del bloque regional. A pesar de ello, muchas veces, y esto no se circunscribe al bloque, los países optan por adoptar de hecho contramedidas a modo de defensa frente a conductas de otros países que, en definitiva, solo perjudican y erosionan la credibilidad del proceso de integración. Como muestra de ello, cabe mencionar la escalada de medidas y contramedidas aplicadas entre Estados Unidos y China en la denominada guerra comercial e inclusive la ríspida relación comercial entre el país citado en primer término y la Unión Europea. El recurso a este tipo de «soluciones» no hace más que socavar la confianza mutua, perjudicando los intereses de ambas partes y prescindiendo de la utilización de medios de solución de controversias basados en normas que permiten poner un punto final a la diferencia.

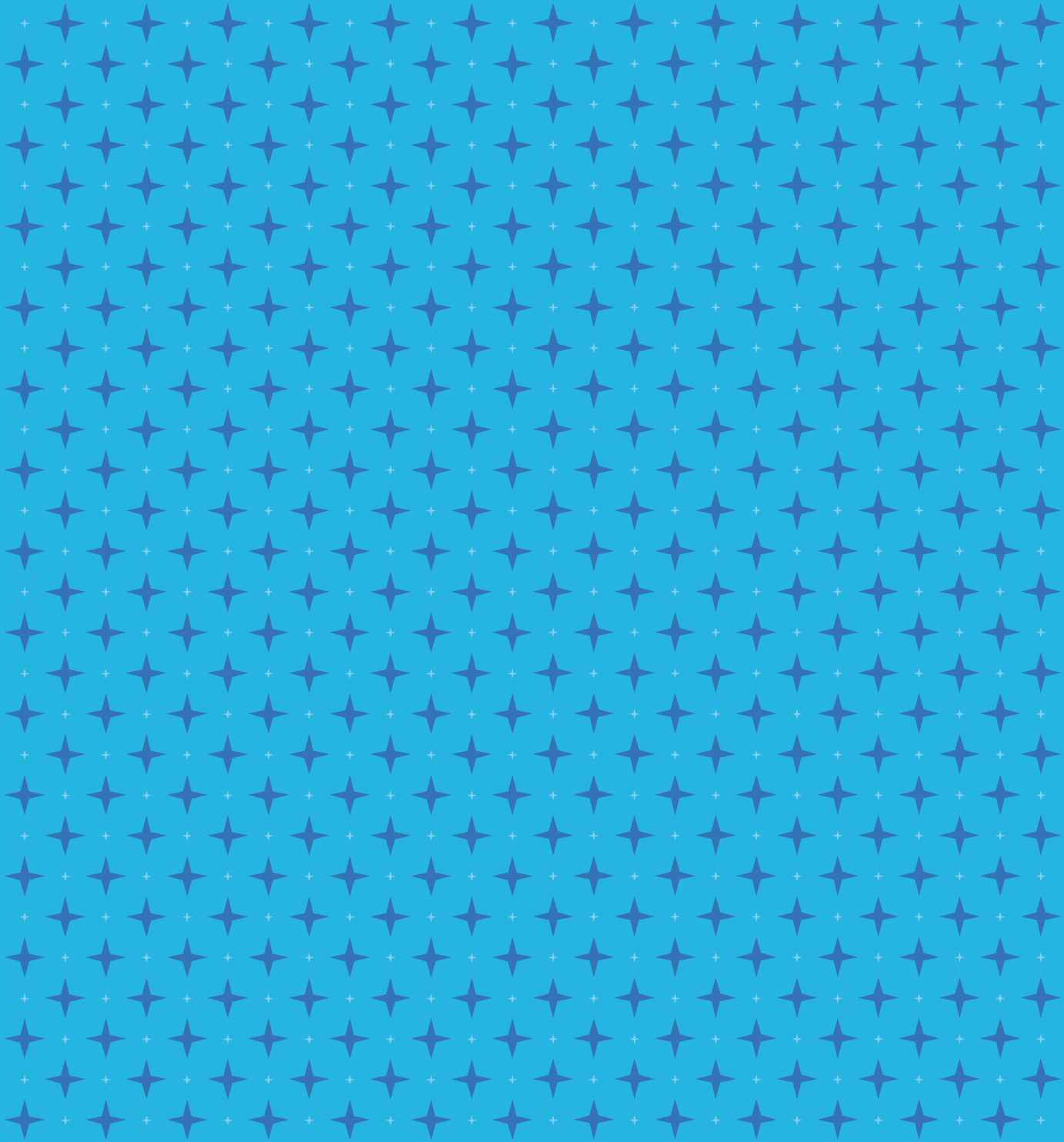
Referencias bibliográficas

BAPTISTA, L. O. (1997). Aspectos teóricos del sistema de solución de controversias en las instituciones de integración, con referencia al MERCOSUR. *Revista Temas del MERCOSUR*, 3, 41.

Fotografías

Casa Rosada, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Fuente: MERCOSUR, p. 270.

Edificio MERCOSUR, Montevideo, Uruguay. Fuente: MERCOSUR, p. 277.



CIENCIA Y TECNOLOGÍA: 30 AÑOS DE EXPECTATIVAS, RESULTADOS Y NUEVOS DESAFÍOS

FERNANDO PEIRANO* Y PATRICIA GUTTI**

* Presidente de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

** Directora de la Licenciatura en Economía del Desarrollo de la Universidad Nacional de Quilmes.

Desde su creación, el MERCOSUR fue considerado un proyecto estratégico para los países del Cono Sur. El fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas ofrece una contribución directa al modelo de desarrollo social y económico pretendido, basado en las importantes sinergias y complementariedades entre sus socios. El balance de lo realizado refleja un progreso mayor que en el resto de América Latina, pero también muchas enseñanzas.

En sus treinta años de vigencia el MERCOSUR atravesó diferentes etapas, que dejaron huellas tanto en las políticas como en los instrumentos de integración. Su primera etapa, en la década de los noventa, se caracterizó por los procesos de apertura, desregulación y liberalización de los mercados. Así, el acento estuvo puesto en obtener las ventajas derivadas de una eficiencia económica producto de una mayor escala y un nuevo flujo de comercio entre los socios. En la

segunda etapa, a principios de los años dos mil, con un cambio de orientación política, el MERCOSUR recuperó otras dimensiones de la visión estratégica inicial y avanzó hacia una agenda multidimensional; sin embargo, la crisis internacional de 2008 generó un nuevo proceso de estancamiento en las negociaciones y un retroceso en los aspectos puramente comerciales (Porta, Gutti y Bertoni, 2012). Finalmente, en los últimos años, entre 2015 y 2019, el proyecto sufrió ante la falta de compromisos y acciones efectivas, mientras su marca solo se enunció con fuerza como recurso para buscar acuerdos colectivos o parciales con economías externas a la región.

En la actualidad, el MERCOSUR tiene una nueva oportunidad para retomar la senda de la integración estratégica, redoblar los esfuerzos y lograr que sea una plataforma no solo para el aprovechamiento de economías de escala y aglomeración en la producción de bienes y servicios sino, particularmente, para la creación de conocimiento y tecnologías que contribuyan a fortalecer el margen de acción de sus socios y del proyecto colectivo para delinear un futuro propio en un contexto de globalización en crisis. Para esto, una revisión sobre lo actuado en materia de ciencia y tecnología puede brindar algunas pistas sobre oportunidades y nuevos senderos a recorrer.

Evolución de los indicadores de ciencia, tecnología e innovación

Uno de los inconvenientes más importantes que enfrentó el MERCOSUR desde su creación estuvo asociado a las fuertes asimetrías entre los países que se proponían la construcción de un proyecto colectivo basado en liderazgos compartidos. Las diferencias en cuanto a tamaño (población, dimensión económica y mercados), grado de desarrollo y orientación de las políticas macroeconómicas también se replican en la dimensión científica y tecnológica.

La observación analítica de los principales indicadores de esta agenda, como la cantidad de investigadores, la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y las exportaciones de alto contenido tecnológico,¹ exhiben que, si bien las disparidades de origen se mantienen entre los países miembros, el esfuerzo que la región realizó le permitió, en algunos casos, avanzar en una dinámica compatible con un proceso de convergencia y acortar la brecha relativa que los separa del promedio de la Unión Europea (UE).

A su vez, en la comparación entre el MERCOSUR y el resto de los países de América Latina,² se observa que los países del Cono Sur reúnen capacidades, instituciones y recursos que los ubican como una región destacada, que ocupa un espacio diferenciado y a mitad de camino entre Estados Unidos y Canadá y el resto de los países del continente (Zurbriggen y González Lagos, 2010).

La cantidad de investigadores en I+D por millón de habitantes en el MERCOSUR se triplicó entre 1997 y 2017. Si bien todos los países experimentaron una mejora, los incrementos más importantes tuvieron lugar en Brasil y Uruguay. En términos comparativos, en el mismo período, la cantidad de investigadores en I+D en el resto de América Latina evolucionó con poco dinamismo, con excepción de Costa Rica, y por debajo del cambio experimentado por la UE, donde el total de investigadores se duplicó.

La inversión en I+D como porcentaje del PBI, aun con ciertos altibajos y disparidades entre los países del MERCOSUR, muestra un camino ascendente en

1 Los datos corresponden al Banco Mundial y Eurostat.

2 El *resto de América Latina* alude a la evolución de México, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú.

los últimos veinte años, con un incremento que alcanza en promedio un 80% para la región, entre 1996 y 2017. En esta dinámica se destacan Paraguay y Uruguay con los mejores resultados en términos de crecimiento, aunque son también los que comenzaron con los coeficientes más bajos. Este dato es fuertemente contrastante con el magro resultado obtenido en el resto de América Latina, cuyo promedio permaneció prácticamente estancado. En el caso de la UE, la mejora de este indicador, en igual período, fue cercana al 30%. No obstante, los montos absolutos de inversión en I+D ubican a cada espacio regional en rangos muy distintos. A las diferencias en los volúmenes de recursos que se movilizan en cada espacio económico (la UE supera en más de siete veces al MERCOSUR) se le suma que los porcentajes siguen siendo mayores en el continente europeo: en 2017, la inversión en I+D sobre el PBI en el MERCOSUR fue de 0,61%, y en la UE, de 2,17%.

A su vez, entre 2007 y 2018, la evolución de las exportaciones manufactureras de alto contenido tecnológico del MERCOSUR fue levemente positiva. El promedio reflejó un aumento vinculado con el marcado crecimiento del indicador para el caso de Uruguay y en menor medida para Paraguay, mientras que en Brasil y Argentina se mantuvo estable con algunos períodos de cierto crecimiento. En el resto de los países de América Latina el indicador señala de forma predominante una caída y en la UE no presentó variaciones.

La evolución positiva de los indicadores del espacio regional encuentra una importante explicación en el mayor compromiso de las políticas públicas con la ciencia y la tecnología. En promedio, entre 1996 y 2017, el financiamiento de la inversión en I+D por el sector público representó en los países de nuestro bloque más del 50% del total, con una dinámica incluso ascendente en los últimos años. En contrapartida, el aporte privado a las actividades de I+D recorrió el camino



inverso, y constituye uno de los grandes desafíos pendientes para lograr superar una inversión en I+D sobre PBI que se consolide más allá del 1%.

Instituciones e iniciativas para la ciencia y la tecnología

El reconocimiento de la ciencia y la tecnología como motor de desarrollo estuvo presente desde el inicio del MERCOSUR. La primera figura institucional para la coordinación de estas actividades fue la Reunión Especializada de Ciencia y

Tecnología (RECYT), creada en 1992 durante la V Reunión del Grupo Mercado Común (GMC), en Buenos Aires, que hoy se mantiene vigente y como principal elemento ordenador del espacio común (RECYT, s. f.). El objetivo central de la RECYT es «la promoción y el desarrollo científico y tecnológico de los países miembros del MERCOSUR, así como modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes» (RECYT, s. f.).

En los primeros años de funcionamiento, la RECYT abarcó una gran variedad de temas, distribuidos en siete comisiones de trabajo. Esta complejidad generó que los avances reales en materia de integración en ciencia y tecnología fueran escasos. En el año 2000, como parte de los cambios políticos que estaban teniendo lugar en la región, la RECYT modificó su estructura organizativa con el propósito de alcanzar un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles (Oregioni y Piñero, 2009). En ese momento las comisiones se redujeron a dos, una dedicada a los temas de recursos humanos y sistemas de investigación y la otra orientada a las temáticas vinculadas con la sociedad de la información. Actualmente, la RECYT cuenta con tres comisiones permanentes: la de sociedad de la información, la de apoyo al desarrollo de ciencia y tecnología, y la plataforma Biotecsur, creada en 2011.

Una segunda instancia institucional en el campo de la integración en ciencia y tecnología en el MERCOSUR fue el establecimiento, en 2006, de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación (RMACTIM). En su primer encuentro firmaron la Declaración de Buenos Aires, a través de la cual se decidió crear el Programa Marco de Ciencia Tecnología e Innovación para el MERCOSUR 2008-2012, con el propósito de fortalecer los instrumentos de integración. La elaboración del Programa Marco fue

encomendada a la RECYT (MERCOSUR/CMC/DEC 03/08). La creación de este programa refleja un intento de emulación del instrumento utilizado por la UE para definir e implementar la estrategia orientada a consolidar el espacio europeo de investigación. Sin embargo, ambos programas difieren ampliamente, ya que son instrumentos de política muy distintos en cuanto al marco institucional, el proceso de elaboración, la especificidad, los medios y los fines, que determinan objetos de naturaleza difícilmente comparable (Porta, Suárez y D'Angelis, 2011).

Recién en 2015, el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó el segundo Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR, para el período 2015-2019. No obstante, en el mismo programa se establece que, por sus características, debe buscar las fuentes de recursos que posibiliten su ejecución sin las limitaciones impuestas por los presupuestos nacionales (Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR..., s. f.).

En el plano de las iniciativas específicas que se desarrollan en el marco de la RECYT para fomentar la integración científica-tecnológica se encuentra un conjunto de proyectos. Algunos de ellos corresponden al ámbito de la cooperación extrabloque, ya que son financiados por recursos externos; otros son propios de la cooperación intrabloque financiados con fondos propios y, finalmente, un conjunto de proyectos corresponden al ámbito de la cooperación bilateral entre los países miembros.

En el ámbito del bloque, a través de la RECYT se concretaron las siguientes iniciativas:

- *Premio MERCOSUR de Ciencia y Tecnología.* Creado en 1997 se orienta a la promoción de la investigación para la resolución de problemas regionales.

Cada año el tema de la convocatoria es definido en la RECYT por los coordinadores nacionales y los colaboradores.³

- *Festival CINECIEN del MERCOSUR*. Se creó en 2005 con el objetivo de promover el uso de los medios audiovisuales para la divulgación de los trabajos de investigación, difundir la producción de la región y el uso de los idiomas español y portugués como medio de expresión en la ciencia y la tecnología.⁴
- *Biotecsur*. Plataforma de biotecnología creada en 2005 como parte de un proyecto de cooperación entre el MERCOSUR y la UE (Biotech I y II). El objetivo es el desarrollo de acciones en I+D orientadas a las prioridades definidas en la región, para la difusión de la biotecnología en los sectores productivos de los países miembros del esquema.⁵
- *Premio de Periodismo Científico*. Creado en 2015, «tiene como propósito principal promover la comunicación de la ciencia, tecnología e innovación en el Mercosur».⁶ El tema de la convocatoria es definido por la RECYT cada año. Actualmente se encuentra en su tercera edición.

Otra iniciativa interesante en el ámbito de la ciencia y la tecnología del MERCOSUR, que se ejecuta por fuera de la RECYT, es la Red de Institutos de Investigaciones en Biomedicina de los países miembros, que cuenta con financiamiento del

3 <http://www.premiomercosul.cnpq.br/es/web/pmct/portada> [26/1/2020]

4 <https://www.recyt.mercosur.int/index.php/cinecién>

5 <http://www.biotecsur.org/biotecsur.php>

6 <https://www.recyt.mercosur.int/index.php/premio-de-periodismo-cientifico-del-mercosur>

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Fue creada con el objetivo de fomentar el desarrollo de recursos humanos especializados para el estudio de enfermedades degenerativas.

En el marco de los acuerdos de cooperación bilaterales también se encuentran antecedentes de gran relevancia sobre el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas conjuntas. Entre estas acciones se destacan el CABBIO (Centro de Argentino Brasileño de Biotecnología), que a partir de diciembre de 2020 incorporó formalmente a Uruguay, y el CABNN (Centro Argentino-Brasileño de Nanociencias y Nanotecnología). En ambos casos se trata de una red de grupos de investigación localizados en Argentina y Brasil que promueve la implementación de proyectos conjuntos de I+D y la formación de recursos humanos de alto nivel en las temáticas que organizan a los respectivos centros de investigación.

Se suma a estas iniciativas una larga lista de acciones, con mayor o menor grado de formalización pero que contribuyen ampliamente al acervo de conocimientos científicos y tecnológicos del bloque. En estas últimas décadas, Brasil ha sido reconocido internacionalmente por sus avances en tecnologías ligadas a la explotación de petróleo a través de Petrobras, por sus logros en ingeniería aeronáutica o sus estrategias para el desarrollo local de tecnologías vinculadas a la salud. Argentina también ha logrado progresos relevantes en tecnología satelital o en el desarrollo de semillas y otros capítulos de la biotecnología (Loray, 2017). A su vez, continúa superando hitos en materia nuclear y apostó a un mayor grado de independencia en radares y comunicaciones. El desarrollo del software también ha tenido un resultado interesante con casos de éxito en Argentina, Uruguay y Brasil (Peirano y Anlló, 2005). Asimismo, los Estados miembros ampliaron sus sistemas universitarios, avanzaron en

los *rankings* internacionales de desempeño en producción académica y fortalecieron sus sistemas de promoción en ciencia, tecnología e innovación a través de agencias especializadas con competencias crecientes en materia de evaluación y gestión de fondos. Los proyectos bilaterales, en especial, entre Argentina y Brasil, han continuado. Se destacan los antecedentes en áreas de informática y biotecnología con importante impacto en la formación de recursos humanos. Y en los últimos tiempos se delineó un ambicioso proyecto satelital para un mayor conocimiento del mar a partir del acuerdo entre las respectivas instituciones referentes en tecnología aeroespacial.

La referencia europea

En el diseño de políticas para la integración regional no hay duda de que la experiencia de la UE tiene mucho para aportar. Aunque no hay que pasar por alto que Europa tiene una estructura de organización supranacional mientras que el MERCOSUR es de carácter intergubernamental. La diferencia en la forma de negociación, gestión e implementación de políticas regionales en cada uno de estos esquemas conlleva distintos desafíos.

En la UE, la competencia comunitaria sobre las políticas científicas y tecnológicas, si bien estuvo presente desde los primeros tratados, se explicitó en la década de los ochenta con la creación del primer programa marco destinado al financiamiento de las políticas de investigación e innovación. Veinte años después, en lo que se conoce como la Estrategia de Lisboa (2000-2010), la UE reforzó la importancia de la ciencia y la tecnología para la innovación sumando una serie de objetivos e instrumentos orientados a intensificar los esfuerzos para hacer de Europa la economía del conocimiento. En 2009, el Tratado de Lisboa afirmó el compromiso de la UE en la creación del Espacio Europeo de Investigación



y una política de innovación, para lo cual profundizó las acciones con el lanzamiento de la Estrategia Europea 2020 apoyada el programa Horizonte 2020 (8.º Programa Marco), definiéndolo como el primer programa europeo que integra la investigación y la innovación. De esta manera, su política de innovación «es la

interfaz entre la política en materia de investigación y desarrollo tecnológico y la política industrial» (Gouardères, 2020).

En síntesis, la estrategia europea para el impulso a la innovación se basa en un conjunto de políticas articuladas, un grupo de instrumentos de apoyo para el fortalecimiento del capital intelectual y estímulo a la inversión privada y la delimitación de los agentes que ejecutarán las medidas acordadas. Bajo estos lineamientos, se avanzó en la promoción de la innovación en dos sentidos claros; por un lado, en la creación de competencias en los responsables de política y, por otro lado, en el impulso directo a los generadores y usuarios de conocimiento con el objetivo de mejorar la competitividad de su industria.

Así, la política europea de innovación, que incluye la política científica y tecnológica, modificó las prácticas de las instituciones de investigación y generó un nuevo esquema de incentivos para el sector privado, promoviendo las actividades más intensivas en conocimiento.

Reflexiones finales

A treinta años del inicio del proceso de integración del MERCOSUR, la reflexión en torno a las acciones realizadas para la implementación de una política científica y tecnológica regional no solo es oportuna, sino que también es necesaria. El avance de la ciencia y la tecnología para la innovación en la última década ha demostrado que la capacidad para generar y aplicar nuevos conocimientos es esencial para un desarrollo vigoroso, autodeterminado y basado en principios como la equidad, la inclusión, la diversidad y la sostenibilidad.

Si bien los países del MERCOSUR realizaron avances importantes en términos individuales, aunque insuficientes para cerrar las brechas entre sí y con los principales países desarrollados, los desafíos que enfrentan reafirman que, para un

progreso a mayor ritmo y con logros más transformadores, se requiere fortalecer la perspectiva del trabajo en conjunto. La apuesta compartida por la ciencia y la tecnología es una condición necesaria para que el desarrollo regional pueda apoyarse en las economías de escala dinámicas, las ventajas comparativas basadas en el conocimiento y lograr una vinculación a partir de lazos enriquecidos que vayan más allá de las operaciones comerciales.

Las dificultades que han marcado al bloque para constituir un ámbito regional con capacidades compartidas también se reflejan en la trayectoria de su política científica y tecnológica. La agenda se apoyó fundamentalmente en la creación de instancias de diálogo y acuerdo institucional como la RECYT, mientras que las iniciativas para asumir de forma compartida los riesgos intrínsecos del desarrollo tecnológico no lograron una relevancia decisiva. Algunos de los ámbitos ya existentes al momento de la creación del MERCOSUR, como en informática, biotecnología o satelital, mantuvieron una dinámica inercial y paralela a la agenda del bloque. Aún es una asignatura por completar que la dinámica académica del Cono Sur se nutra de proyectos compartidos o de una mayor movilidad de investigadores dentro del espacio regional. En general, las acciones que pretendieron ser más transformadoras tuvieron un apoyo político discontinuo, en muchos casos unilateral y limitado por las crónicas restricciones presupuestarias.

Más por omisión que por decisión, en ciencia y tecnología el MERCOSUR sostuvo durante las últimas décadas un espacio intergubernamental sin ampliarse al resto de la sociedad civil ni influir de forma significativa en los proyectos empresariales. Por momentos ganó protagonismo como recurso de vinculación con la UE y otros ámbitos extrarregionales. Como se señaló, para fortalecer la integración es un desafío ineludible hacer de la ciencia y la tecnología un bien

público de carácter regional que impulse el desarrollo de cada uno de los Estados miembros y del bloque en su conjunto.

Referencias bibliográficas

- GOUARDÈRES, F. (2020, noviembre). Política de innovación. *Parlamento Europeo*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/67/politica-de-innovacion>
- LORAY, R. (2017). Políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación: tendencias regionales y espacios de convergencia. *Revista de Estudios Sociales*, 62. Bogotá, Universidad de los Andes.
- MERCOSUR/CMC/DEC 03/08. Programa Marco de Ciencia Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el período 2008-2012. *SICE-OAS*. (2008, junio 30). Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec0308s.pdf>
- MERCOSUR/CMC/DEC 44/14. Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el período 2015-2019. (2014, diciembre 16). *Secretaría del MERCOSUR*. Recuperado de <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3064>
- OREGIONI, M. S., y PIÑERO, F. J. (2009). Eficacia y legitimidad en las políticas de cooperación en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: un aporte para su interpretación. *Revista Aportes*, xiv(40). Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- PEIRANO, F., y ANLLÓ, G. (2005). *Una mirada a los sistemas nacionales de innovación en el MERCOSUR: análisis y reflexiones a partir de los casos de la Argentina y del Uruguay*, serie Estudios y Perspectivas. Buenos Aires: CEPAL, Naciones Unidas.
- PORTA, F., GUTTI, P., y BERTONI, R. (2012). *Integración económica*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Centro Cultural de la Cooperación.

PORTA, F., SUÁREZ, D., y D'ANGELIS, J. (2011), Sistemas Nacionales de Innovación en el MERCOSUR: convergencia y asimetrías. En G. CAETANO (coord.), *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR-GIZ-FES.

ZURBRIGGEN, C., y GONZÁLEZ LAGOS, M. (2010). *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en los países del MERCOSUR*. Montevideo: CEFIR-IDRC.

Fotografías

Satélite ARSAT-INVAP. Fuente: Cancillería argentina, p. 285.

Cerro Aconcagua, Mendoza, Argentina. Autor: Marcos Doña.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 291.



EJE TEMÁTICO II

Dimensión política, social y ciudadana
del MERCOSUR

PRESENTACIÓN

JUAN CARLOS VALLE RALEIGH

Subsecretario de Asuntos de América Latina.

El camino recorrido por el MERCOSUR en sus treinta años lo ha llevado a trascender su naturaleza económica, comercial y productiva para pasar a ser un proyecto integral de vinculación regional multidimensional, expandiéndose hacia un espacio de integración político, social y ciudadano.

El desarrollo de este espacio enfocado en múltiples ejes temáticos ha enriquecido la agenda de trabajo del MERCOSUR, incorporando demandas sociales de vital importancia para lograr encaminarnos a un proceso de crecimiento con desarrollo en toda la región. Los trabajos compilados en esta sección apuntan a dar una visión completa de estos diversos ejes, cuya combinación logra dar sustancia a la dimensión política, social y ciudadana de este proyecto de integración.

La dimensión política del MERCOSUR ha atravesado en estos treinta años avances y vaivenes, pasando por el paradigma característico de la década de los años noventa, en la cual primaba una visión *mercantilista* y limitada de la integración, hasta llegar a una etapa marcada por el surgimiento de nuevos liderazgos regionales que caracterizaron el comienzo de este siglo y que llevaron a valorizar al MERCOSUR como una unión estratégica.

En el MERCOSUR, la cuestión medioambiental ha sido considerada y tratada desde los inicios del proceso de integración, por lo que se dedica un artículo a la cuestión de la preservación del medio ambiente como uno de sus objetivos

fundacionales. Centrados en una coyuntura de crisis ambiental, Alcira Argumedo menciona los recursos con los que cuentan los países del MERCOSUR, particularmente destacando el rol que ocupa la Amazonía, principal bosque tropical del mundo, y el Gran Chaco Americano, segunda superficie boscosa del continente. Se señala la gran responsabilidad global del MERCOSUR sobre el cuidado de estos recursos frente a los continuos procesos de deforestación en la región y su repercusión sobre el calentamiento global.

El sector educativo del MERCOSUR (SEM), por su parte, ha propiciado diversos avances en la integración tanto formativa-universitaria como cultural entre los países socios. Las iniciativas emblemáticas que han caracterizado al SEM, tales como las del Parlamento Juvenil del MERCOSUR, las Bibliotecas Escolares del MERCOSUR, las escuelas interculturales de frontera, así como los diversos protocolos de reconocimiento de títulos y el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias son algunos de los elementos destacados por Nicolás Trotta en su artículo.

Vinculado a la temática académica, Cecilia Sleiman dedica un espacio referido a las políticas de educación universitaria en la región, entendiendo siempre la educación superior como bien público y como derecho humano, tal como lo han hecho los países latinoamericanos, considerando a su vez a la educación como motor de transformación que puede colaborar en la reducción de las brechas sociales en nuestros países.

Por otra parte, en este contexto tan complejo de emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19, adquiere particular relevancia el artículo de Carla Moretti sobre la agenda de la salud en el MERCOSUR, donde señala que este bloque es el ámbito regional más adecuado para profundizar una cooperación en materia de salud que posibilite mejorar las condiciones de vida de nuestras sociedades, y especialmente para profundizar capacidades nacionales

y regionales de respuesta a las emergencias sanitarias, a través de la inversión en servicios públicos vitales del siglo XXI.

Dentro del abordaje de la dimensión social del MERCOSUR, los artículos de Mariana Vázquez y Vanesa Wainstein muestran el grado en el que las cuestiones vinculadas al desarrollo social han encontrado un ámbito propicio de debate y discusión en la agenda de trabajo del bloque regional. Sus artículos describen cómo a través del desarrollo de sucesivas Cumbres Sociales del MERCOSUR, lanzadas en el año 2006, se ha conseguido institucionalizar un espacio de participación intersectorial sensible a las demandas sociales, y orientado a la democratización de las políticas públicas y los acuerdos del bloque.

Los avances conseguidos han ido más allá de la mera ampliación de la agenda del MERCOSUR. Los países miembros han impulsado también la institucionalidad de este proyecto sudamericano. El surgimiento del Parlamento del Mercado Común del Sur (PARLASUR) ha sido un paso sustancial en ese sentido. Ha otorgado un marco de representación institucional a los pueblos de cada una de nuestras naciones y ha puesto en debate nuevas cuestiones que muchas veces no eran consideradas por los gobiernos. Por su destacado rol de escuchar las voces de los pueblos sudamericanos, promocionando y defendiendo permanentemente la democracia, el PARLASUR no podía quedar exento de tener un artículo netamente propio hecho por Oscar Laborde.

Las cuestiones relacionadas con las migraciones y la ciudadanía dentro del MERCOSUR tienen sus espacios de desarrollo en este trabajo. El artículo de Nora Pérez Vichich destaca el papel del Acuerdo sobre Residencia de los Nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, como norma intergubernamental vital en lo que refiere al flujo y tratamiento de migrantes, que marcó el retorno a un esquema de libre circulación como modelo de movilidad intrarregional.

Este acuerdo dio un marco jurídico común y un poderoso impulso a la democratización de políticas y normas migratorias nacionales, orientado a la construcción de una ciudadanía regional, cuyo principio ordenador es el reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes.

Vinculados a estos avances logrados en materia migratoria, cabe destacar los trabajos llevados a cabo para configurar la Cartilla de la Ciudadanía del MERCOSUR, así como el Plan de Acción para establecer el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. Ambas iniciativas apuntan a dar un correcto tratamiento a una multiplicidad de temas vinculados con la dimensión social del MERCOSUR, y particularmente atinentes a cuestiones sociolaborales que suelen presentar serios obstáculos en la integración social y cultural. Sobre este eje cultural de la vinculación regional, Tristan Bauer enfoca la atención en el papel de las industrias culturales como matriz de integración regional, refiriéndose a los programas con mayor impacto que se han llevado a cabo en estos años.

En relación a la dimensión laboral del bloque, Héctor Recalde reflexiona acerca de cómo el MERCOSUR, a lo largo de su historia, ha producido valiosos instrumentos de política regional que garantizaron la defensa de los derechos de los trabajadores y las condiciones para facilitar las migraciones laborales entre los distintos Estados Partes. En ese contexto, el desafío para los próximos años será generar más oportunidades y mejores condiciones de inserción laboral e inclusión social en nuestro espacio regional.

La agenda de género dentro del MERCOSUR adquiere un lugar destacado en el actual contexto pero que lo antecede con una larga trayectoria. Recalcando la centralidad que ha tenido la Argentina en esta temática, Ana Sarrabayrouse alude a los principales hechos que se han dado a lo largo de estos treinta años orientados a impulsar una perspectiva de género en las agendas de trabajo del

MERCOSUR, tales como la realización del Foro de Mujeres de MERCOSUR (Buenos Aires, 1995), la Reunión Especializada de Mujeres (Ushuaia, 1998) y su transformación en Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (Montevideo, 2011).

Cabe resaltar asimismo la relevancia que ocupa la cooperación internacional en el MERCOSUR. Sin ser ajena al desarrollo institucional que ha atravesado este proyecto de integración, estableciéndose en lo particular el Grupo de Cooperación Internacional y la Unidad Técnica de Cooperación Internacional en la estructura del MERCOSUR, la agenda de cooperación del bloque regional ha logrado continuos avances orientados al establecimiento tanto de una política de cooperación internacional, a través de la cual se actualizan y consolidan los lineamientos y ejes sobre la temática, como también de una Estrategia de Cooperación Internacional del MERCOSUR (2018-2021), que servirá de hoja de ruta para los próximos años. Concebida desde los inicios del bloque como una herramienta orientada a fortalecer las capacidades de cada uno de los Estados Partes, la cooperación internacional ha contribuido a la profundización del proceso de integración regional. En esta temática, Belén Bogado dedica un artículo a las diferentes modalidades de cooperación intra y extrabloque, con énfasis en las acciones vinculadas a fortalecer proyectos de Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR.

Finalmente, también se incorporan artículos orientados a dar una visión del rol de los medios públicos en la construcción de un sentido compartido sobre el MERCOSUR. Rosario Lufrano señala la vinculación que existe entre los proyectos de construcción ciudadana y los objetivos políticos compartidos entre los países miembros orientados a la integración y coordinación de las industrias culturales, destacando hitos relevantes como la creación del canal multiestatal Telesur ocurrida en 2005, y el camino hacia la elección de una norma común para la tv digital.

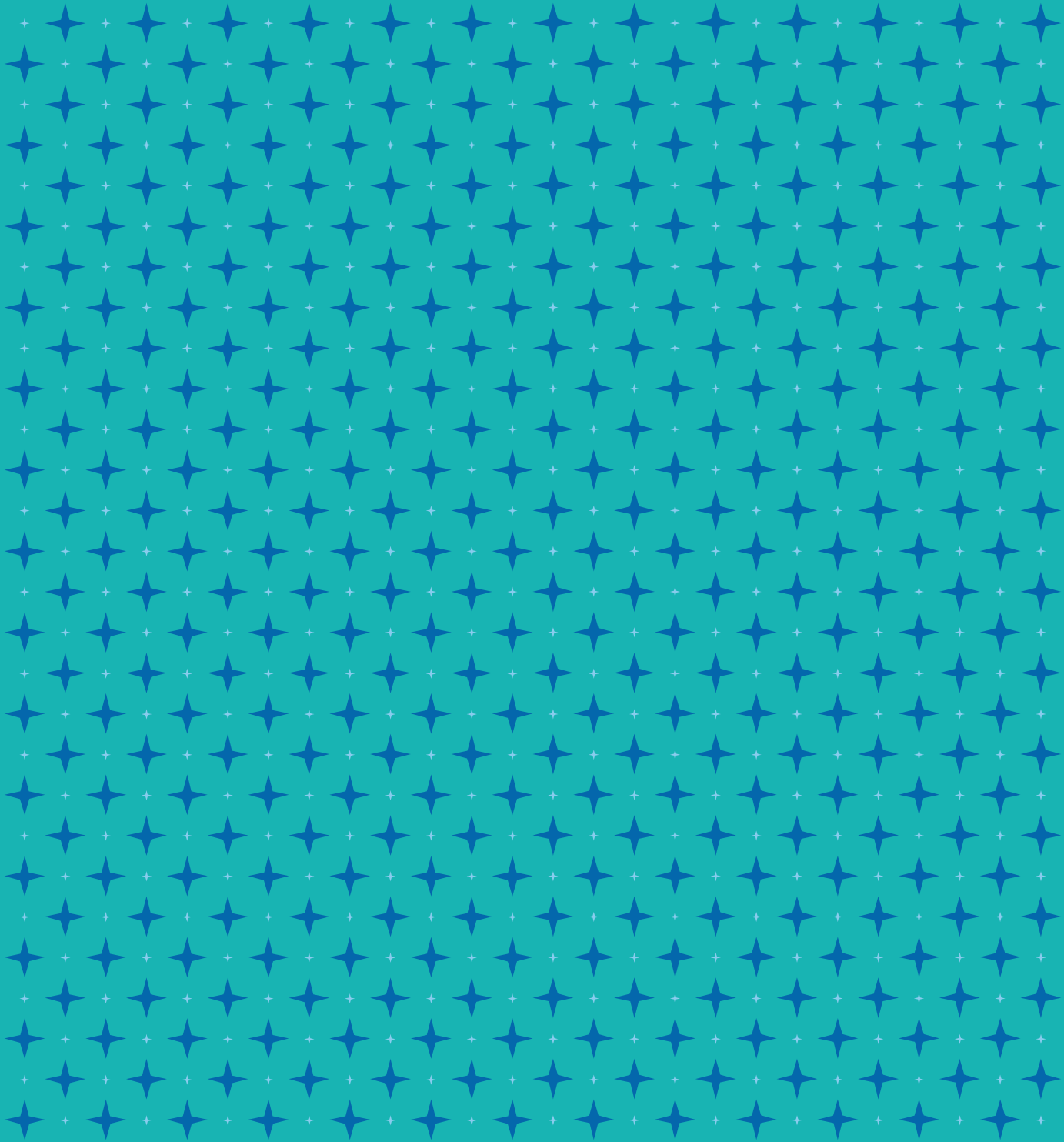
Queda claro por lo hasta aquí mencionado que el MERCOSUR ha logrado constituirse en una plataforma que trasciende los asuntos meramente comerciales, buscando potenciar los vínculos de sus Estados miembros de forma integral a través no solo de la integración productiva y la convergencia estructural, objetivos propios de cualquier proyecto de vinculación, sino también por intermedio de la integración política, social, cultural y ciudadana, sosteniendo como principios rectores el respeto por los derechos humanos, la paz y la democracia.

Los trabajos que se presentan a continuación nos conducen a pensar y reflexionar no solo en los progresos obtenidos en la agenda política, social y ciudadana de este proyecto de integración regional sudamericano, sino también en los desafíos y asuntos que todavía se encuentran trancos y continuarán demandando iniciativas conjuntas de cada uno de los Estados miembros para dar con soluciones justas, inclusivas y sostenibles.

América Latina y el Caribe se encuentran en un contexto de múltiples tensiones interconectadas. La situación económica, financiera, sanitaria, alimentaria y social de la región se ha visto agravada por la pandemia del coronavirus. Frente a este escenario, los valorables esfuerzos individuales de cada uno de los Estados nacionales resultan insuficientes. Se plantea de esta forma como un imperativo general encarar procesos de respuesta colectiva que tengan en consideración las herramientas y las condiciones de cada uno de los países de la región.

Por otra parte, el mundo poscovid-19 se encamina aparentemente hacia una mayor regionalización, y los Estados nacionales deberán amoldar sus estrategias de inserción internacional a dicha coyuntura, teniendo a su vez presente la actual situación de debilidad en la se encuentra la institucionalidad multilateral, sobreexigida por múltiples problemas globales y carente de estructuras y herramientas que respondan a los reclamos de adaptación.

Frente a este actual escenario y su aparente proyección, la región de América Latina y el Caribe tendrá que adaptarse a este contexto que se preconfigura, y deberá fortalecer sus instituciones regionales y sus proyectos de integración. En este sentido, resulta evidente ver que el futuro del MERCOSUR dependerá del grado de concertación regional que sus Estados miembros puedan alcanzar en todos los ejes temáticos que componen tanto su espacio de integración económica, comercial y productiva como política, social y ciudadana. En esta difícil pero ineludible tarea, esperamos que los artículos que se han incluido en esta publicación sirvan para dar un diagnóstico preciso que ayude a consolidar nuestro principal esquema de integración sudamericana, el MERCOSUR.



EL MERCOSUR ANTE LA CRISIS AMBIENTAL

ALCIRA ARGUMEDO

Socióloga. Ex diputada de la Nación.

El objetivo de alcanzar un desarrollo sustentable contempla diversas dimensiones. Una muy relevante, que requiere de máxima atención, es la del cuidado del medio ambiente. La temática no puede abordarse de forma aislada; demanda inevitablemente políticas globales para alcanzar una solución integral: la soberana explotación de los propios recursos de cada país muchas veces tiene impacto fuera de los límites de la jurisdicción nacional, y la gravedad de la crisis ambiental y su contención requiere de acciones coordinadas internacionalmente. El MERCOSUR trabajó esta temática pero, por su magnitud, necesita de mucha mayor atención de todos sus miembros y, particularmente, también de las naciones desarrolladas.

Los valores fundacionales del MERCOSUR y la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro

El MERCOSUR fue en su origen un ambicioso proyecto de integración económica que se propuso como principal objetivo incrementar la eficiencia y competitividad de sus miembros. Amplió las dimensiones de sus mercados y aceleró su desarrollo mediante el aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles,

la preservación del medio ambiente, la mejora de las comunicaciones, la coordinación de políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de sus economías.

En una evaluación de esta experiencia al cumplirse tres décadas de su constitución, consideramos pertinente abordar el problema de la *preservación del medio ambiente*, que constituye uno de sus objetivos fundacionales. En los años que transcurrieron entre el Tratado de Asunción de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto de 1994 se realizó en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra, en junio de 1992. El problema ambiental había comenzado a adquirir importancia a escala internacional en 1972, cuando se celebró en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano: la principal preocupación se centraba en los interrogantes planteados por las proyecciones de la relación entre el crecimiento demográfico y los recursos naturales disponibles en nuestro planeta.

No obstante, durante las dos décadas siguientes las propuestas orientadas a integrar el medio ambiente en los planes de desarrollo fueron soslayadas, sin considerar que los problemas ambientales habían ido agravándose, como evidenciaban entre otros fenómenos el agotamiento del ozono, el calentamiento de la Tierra y la degradación de los bosques. En la Cumbre de Río participaron representantes de 172 gobiernos y, reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo reconoce la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar. Entre otros principios, señala: «Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza».

A su vez, con referencia al derecho de los Estados nacionales de administrar sus propios recursos naturales, manifiesta:

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

De este modo, el reconocimiento de los derechos de cada nación a disponer de sus recursos con total autonomía contempla, al mismo tiempo, limitaciones en aquellas actividades que puedan causar daño ambiental fuera de sus límites nacionales. En el mismo sentido, la Cumbre propone sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes, contemplando un equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

El objetivo de alcanzar un desarrollo sustentable a escala mundial abarca diversas dimensiones referidas al cuidado del medio ambiente, al combate contra la pobreza, a la reivindicación del derecho de las generaciones futuras y al respeto, en la explotación de los propios recursos de cada país, de los derechos de otros Estados que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional. En función de estos principios, se convocó a los Estados a cooperar «con espíritu

de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra».

Estos postulados generales remarcan, sin embargo, que los diferentes países del mundo han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente. En consecuencia, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la promoción internacional del desarrollo sostenible y el cuidado del ambiente, y toman en consideración las presiones que sus sociedades ejercen con la emisión de combustibles fósiles y las tecnologías y los recursos financieros de los que disponen (Naciones Unidas, s. f.).

El accionar del MERCOSUR, herramientas y estrategias

El MERCOSUR desarrolló en sus tres décadas de actividad herramientas para abordar la problemática medioambiental. Entre ellas, a mediados de los años noventa se conformó el Subgrupo de Trabajo n° 6, al que se le asignó la responsabilidad de formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección del medio ambiente. Asimismo, desde 2003, se realiza semestralmente la Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR, que tiene por finalidad proponer medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la región, así como desplegar acciones de cooperación y articulación en la materia.

A estas propuestas se sumó en 2001 la adopción, mediante la Decisión n° 02/01 del cmc, del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, por el cual los Estados Partes reafirmaron el compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En el mismo sentido, a través de la Decisión cmc n° 14 de 2004, se aprobó



el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales. Asimismo, es preciso considerar dos acuerdos suscritos con terceros países: el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, de 1995, y el Entendimiento de Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones entre Canadá y MERCOSUR, de 1998. Completan el cuadro una veintena de normas

derivadas que regulan aspectos medioambientales específicos, al igual que cinco declaraciones presidenciales.

En definitiva, el MERCOSUR diseñó instrumentos para afrontar los desafíos de la problemática medioambiental y estableció parámetros, objetivos y principios que guían las políticas y acciones para su protección y para mitigar los efectos nocivos de la actividad humana. No obstante, la constatación de la vigencia de estas definiciones y compromisos no solo nos confirma la relevancia que los países miembros le otorgaron a la cuestión y la voluntad desplegada para asignarle un tratamiento responsable y comprometido. También nos advierte sobre el limitado uso que se le dio a tales instrumentos o el bajo nivel de eficacia con que se viene lidiando con los aspectos más acuciantes y graves que afectan al medio ambiente.

Es pertinente rescatar lo realizado y valorizarlo como un capital normativo e institucional disponible, pero su relevancia radica fundamentalmente en poner en evidencia los enormes déficits que continúan demandando una acción coordinada, profunda, estructural y urgente.

Exigir en los foros mundiales la compensación a nuestros países por las pérdidas económicas relativas derivadas del retiro de tierras de la producción, canalizando cooperación de los países desarrollados, adquiriría una potencia e impacto mayor si se articulara regionalmente y se acompañara de políticas ciertas que demostraran eficiencia en la acción.

El compromiso con el medio ambiente debe ser acompañado con capacidad efectiva de coordinación y acción. Es insoslayable que el bien amenazado es mucho más determinante para pergeñar el futuro del MERCOSUR y de sus sociedades que cualquier otro tema en debate. Los tiempos disponibles juegan en contra de la duda y la inacción.

Las causas del calentamiento global

Numerosas investigaciones, entre otras, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático de las Naciones Unidas, advierten acerca del aumento de la temperatura del planeta en las últimas décadas (ABC Ciencia, 2016; EFE Berlín, 2016), principalmente a causa del incremento de las emisiones de dióxido de carbono proveniente de los combustibles fósiles —carbón, petróleo y gas— que alimentan el efecto invernadero y se combina con un significativo crecimiento de la deforestación a escala mundial. La deforestación actúa negativamente en los equilibrios climáticos, pues impide la acción de los árboles en el proceso de transformación del dióxido de carbono en oxígeno y afecta además el ciclo del agua y los regímenes de lluvias.

Si bien las emisiones de gases de efecto invernadero constituyen la razón principal del aumento de la temperatura del clima, el otro factor de decisiva importancia que lo potencia es la desaparición de bosques a causa de la deforestación masiva en las últimas décadas (IPCC, 2019; Redacción Medio Ambiente, 2017; Pronto será demasiado tarde..., 2017; What we Know, 2014).

Los bosques constituyen un factor fundamental en el régimen de lluvias, gracias a la capacidad de los árboles para la evapotranspiración de grandes volúmenes de agua a través de sus hojas: por efecto del calor del sol, el agua se evapora pasando del estado líquido al gaseoso y se incorpora a la atmósfera como vapor de agua. Debido a la disminución de la temperatura, a medida que el vapor de agua asciende, se condensa formando las nubes y finalmente cae en forma de lluvia. Esto significa que, según sus dimensiones, la deforestación puede producir una dramática disminución del régimen de lluvias y las tierras tienden a ser afectadas por una dura erosión, transformando las zonas de bosques en páramos y desiertos (Stevenson y Dryzek, 2014; Portillo, 2017).

Según el informe de la FAO *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015*, América Latina, África, Australia e Indonesia son las regiones del mundo donde la deforestación adquiere condiciones de alto riesgo. Por el contrario, salvo el caso de Canadá, en las naciones del Norte —Estados Unidos, Europa, Rusia, China, India y Medio Oriente— se promueven políticas proteccionistas. Cabe mencionar que uno de los factores que en los últimos treinta años han incidido gravemente sobre el fenómeno del calentamiento global ha sido el acelerado crecimiento de China e India —que en conjunto significan alrededor del 30% de la población mundial— con utilización intensiva de combustibles fósiles (FAO, 2016; Xi Jinping prometió, 2020).

Los bosques en los países del MERCOSUR

La Amazonía es el bosque tropical más extenso del mundo, con una superficie aproximada de siete millones de kilómetros cuadrados. Representa más de la mitad de las selvas tropicales de la Tierra. Abarca nueve países, de los cuales Brasil con el 60% de la superficie y Perú con el 13% son los que poseen la mayor extensión, seguidos de Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador, Guayana Francesa y Surinam. En noviembre de 2011, esta selva fue declarada una de las siete maravillas naturales del mundo, ya que es una de las regiones con mayor biodiversidad y se la considera el pulmón del planeta: de todo el ciclo del carbono a escala mundial, que es vital para la supervivencia de la vida, el mayor porcentaje se produce en la selva amazónica. Si la vegetación tropical del total del planeta atrapa unos 200.000 millones de toneladas de carbono al año, los árboles de la Amazonía procesan 70.000 millones.

A su vez, el Gran Chaco Americano, la *segunda superficie boscosa más grande del continente* después de la selva amazónica, se distribuye entre Argentina,

Paraguay, Bolivia y Brasil en un territorio de 1,14 millones de kilómetros cuadrados. Esto significa que el MERCOSUR, en particular, Brasil, Argentina y Paraguay, tiene una especial responsabilidad mundial en lo relativo a su aporte al proceso de transformación del dióxido de carbono en oxígeno y en garantizar el ciclo del agua y el régimen de lluvias de una parte significativa del planeta (FAO, 2019; RAISG: La deforestación..., 2015; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Argentina, 2019; Kottasová, 2020).

Las estimaciones indican que cada año, a causa de la deforestación en distintas áreas ecológicamente importantes como los bosques o selvas tropicales húmedos, bosques tropicales secos, bosques de llanura o montañas de distintos países asiáticos, de África y de América Latina, se pierden en promedio unos 13 millones de hectáreas de árboles nativos. La deforestación puede ser intencional para una utilización alternativa de esas tierras o causada por la reiteración de incendios de grandes dimensiones, como los que afectaron a California y Australia en los últimos años.

En el Acuerdo de París de 2015, 195 Estados se comprometieron a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para mantener el calentamiento por debajo de 1,5°C —o como máximo 2,0°C— a fin de limitar el impacto de los fenómenos meteorológicos extremos. Pero la temperatura está incrementándose en 0,2°C cada década desde 1970 y, hasta el momento, nada indica que pueda revertirse esta tendencia. Por el contrario, la situación parece agravarse cada vez más.

Con respecto a los países que integran el MERCOSUR, también Brasil tuvo sequías y temperaturas anormalmente altas; en 2019 y 2020 se extendieron los incendios en la Amazonía. El Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales de Brasil evalúa que en un solo mes de 2020 las llamas consumieron 2,5 millones de

hectáreas; y los satélites de ese instituto detectaron 32.017 focos de incendios en septiembre de 2020, frente a 19.925 del mismo mes de 2019: un crecimiento del 61%. Más al sur, el Pantanal, que es el mayor humedal tropical del planeta, fue duramente afectado por las llamas: en septiembre de 2020 tuvo 8.106 focos de incendio, con un incremento de 180% respecto al mismo mes de 2019. Se afirma que la magnitud de los incendios constituye un récord, si se toma en cuenta el comienzo de estas estimaciones en 1998 (Cáceres, 2012; Walschburger, 2020; La deforestación en la Amazonía brasileña..., 2020).

Asimismo, Paraguay se vio afectado en 2019 y 2020 por incendios de bosques a causa de la sequía y las altas temperaturas, agravadas por la tradicional costumbre de la quema de basura y pastizales y los fuertes vientos en las fronteras con Bolivia y Brasil. La cantidad y expansión de los focos de incendios forestales llevaron a declarar la emergencia ambiental en los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón en septiembre de 2019. A su vez, un año más tarde, los mismos factores que combinan altas temperaturas, sequías y fuertes vientos de hasta 70 kilómetros por hora, produjeron más de siete mil focos de incendios y Asunción se vio cubierta de humo. A esta situación se sumó un crítico descenso de las aguas de los ríos Paraguay y Paraná, debido a la carencia de lluvias, que produjo una bajante que presentó serias dificultades para la navegación y también afectó a Argentina (De 27 millones de hectáreas..., 2019; BBC News Mundo, 2019).

Entre julio y septiembre de 2020, en Argentina se expandieron en catorce provincias numerosos focos de incendios forestales de distinta magnitud. En las islas del Delta del Paraná, una extensa planicie de humedales con bañados, pastizales, bosques y lagunas que ocupan unos 19.300 kilómetros cuadrados, la extrema sequía y una bajante histórica del río Paraná favorecieron unos 3.700



focos de incendios. La actividad ganadera en las islas, que se conjuga con apicultura, pesca comercial y artesanal y también turismo, actividades recreativas y deportivas, fue arrasada por el fuego y afectó duramente a la población isleña. El daño ambiental es incalculable: las islas se convirtieron en un cementerio de animales e innumerables especies autóctonas de flora y fauna quedaron

devastadas, perjudicando incluso la potabilidad del agua del río Paraná (Incendios en el Delta del Paraná..., 2020; Kandus, Morandeira y Minotti, 2020).

En esos mismos meses, en distintas zonas de las sierras en Córdoba se expandieron numerosos focos de incendios forestales, favorecidos por una extensa sequía y condiciones climáticas adversas, arrasando con montes y pastizales. Incluso llegaron a amenazar a algunas localidades y obligaron a evacuaciones preventivas ante la magnitud alcanzada por las llamas.

Los procesos de deforestación y los incendios de bosques y selvas de los tres últimos años en Brasil, Argentina y Paraguay agravaron una tendencia que desde mediados de la década de los noventa ha afectado tanto a la Amazonía como al Gran Chaco Americano; se afirma que, en ese orden, han sido los tres países que más deforestaron en el mundo entre 2000 y 2020. La revista *Nature* ha señalado que la combinación de la agricultura, la deforestación y el cambio climático está debilitando el ecosistema amazónico, que puede conducir a la pérdida de su capacidad para retener el dióxido de carbono y la generación de lluvia. Ante estas tendencias, se teme que en algún momento el bosque alcance un punto de inflexión en que ya no podrá producir suficiente lluvia para sostenerse; y, si se destruye entre el 20% y el 25% del total de la selva tropical original, la Amazonía podría entrar en una espiral de muerte, sin suficiente lluvia y humedad, y convertirse en una sabana (Walschburger, 2020; Martins, 2019).

En Brasil, el sector ganadero de la región amazónica, incentivado por los comercios internacionales de carne y cuero, ha sido responsable de alrededor de un 80% de la deforestación en la zona. A su vez, además de la explotación minera, gran parte de la deforestación restante ha sido destinada a tierras de cultivo. Más de un tercio de la selva pertenece a territorios indígenas formalmente

reconocidos; y hasta las estimaciones de 2015, solo el 8% de la deforestación ocurría en bosques habitados por pueblos indígenas, mientras que el 88% afectaba al sector amazónico que no es territorio indígena ni área protegida.

En Argentina, el 80% de la deforestación se concentra en cuatro provincias del norte que forman parte del Gran Chaco: Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco. Entre 1990 y 2018, el país *perdió más del 30% de los bosques chaqueños*, principalmente a causa del avance no planificado de la frontera agrícola, para la producción de granos transgénicos y la ganadería: los cálculos indican que entre 2010 y 2020 se han perdido, en promedio, alrededor de trescientas mil hectáreas anuales. Ante los altos precios y la creciente demanda internacional de alimentos, Argentina transformó una parte importante de sus pastizales y bosques nativos en *tierras de cultivo*, causando la degradación de los ambientes naturales, el desplazamiento y empobrecimiento de comunidades indígenas y la pérdida de patrimonio natural y cultural.

A ello se agrega que la deforestación está produciendo un efecto *boomerang* altamente negativo sobre la producción rural, al afectar el régimen de lluvias. Según la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, hacia noviembre de 2020 el déficit hídrico actual se extendió a gran parte del centro norte de la región agrícola del país y el 57% del área nacional se encuentra con una condición hídrica de regular a sequía. Córdoba es una de las zonas más afectadas y los cultivos invernales como el trigo y la cebada están en riesgo, así como también los espacios destinados al pastoreo de ganado para la producción de carne y leche (Cáceres, 2012; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Argentina, 2019).

En los últimos 25 años, Paraguay se convirtió en el cuarto mayor exportador mundial de soja y el octavo de carne vacuna: ambos sectores contribuyen con

más del 30% a su PBI. Para afrontar esta producción, el país inició un proceso de deforestación con el fin de disponer de mayor cantidad de tierras productivas, que afectaron tanto el bosque atlántico en la región oriental como el Gran Chaco en el suroeste. Se calcula que de los 9 millones de hectáreas originales del bosque atlántico, solamente quedan unos 2 millones; y en Gran Chaco se pasó de 18 millones de hectáreas de bosques a 11 millones en la actualidad. La situación se agrava, en tanto el 13% de los bosques originales se encuentra en un estado altamente fragmentado y degradado y han aumentado los períodos de sequía en la región y también los incendios (Paraguay afectado por humo..., 2020; Paraguay: a los incendios forestales..., 2020).

Las amenazas del calentamiento global y los problemas de pobreza y desarrollo

El problema central del calentamiento global es que las naciones desarrolladas son las principales responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero; en consecuencia, el planeta enfrenta la necesidad de abordar un proceso de reconversión energética en gran escala hacia energías limpias y renovables y, al mismo tiempo, frenar y revertir los procesos de deforestación en toda América del Sur, y entre las naciones que integran el MERCOSUR, en particular.

En ese contexto, nuestros países se encuentran ante la necesidad de afrontar sus dramáticos niveles de pobreza e indigencia y alcanzar un desarrollo económico integral que supere sus tradicionales falencias; uno de los factores claves para ello es el incremento de sus exportaciones, principalmente agrícolas y ganaderas, de modo tal que les permita contar con los recursos imprescindibles para afrontar esos desafíos. Pero esto lleva a aumentar las tierras productivas a través de la deforestación.



El ecosistema de bosques de Sudamérica comenzó a sufrir una fuerte presión ante la presencia de nuevos esquemas productivos incentivados por la demanda internacional que no existían hace tres décadas, como los granos transgénicos con cultivos intensivos, la megaminería a cielo abierto y la utilización de las técnicas de *fracking* o fractura hidráulica para la obtención de hidrocarburos no convencionales. En el caso de Brasil, además de la ganadería

y la minería, una parte importante de la deforestación amazónica se vincula con la conversión, en pocas décadas, de un país importador de alimentos a una potencia agrícola internacional, el mayor exportador de maíz del mundo después de Estados Unidos (Infobae, 2012).

De este modo, las disímiles perspectivas sociales y culturales; los intereses económicos de los países ricos y los objetivos de desarrollo de las naciones de América del Sur; el predominio de concepciones consumistas, de obsolescencia planificada y descarte; las reticencias para abordar una reconversión energética en gran escala con los costos y múltiples desafíos que conlleva; las disputas comerciales y la búsqueda de beneficios de los principales protagonistas; las diferencias que no logran ser saldadas son elementos que exacerbaban los dos factores que alimentan el calentamiento global: la emisión de gases de efecto invernadero y la deforestación.

El papel de la cooperación internacional y las alternativas del MERCOSUR

El objetivo de revertir los peligros del calentamiento global en el contexto de un desarrollo sostenible y de erradicación de la pobreza requiere un significativo aumento de las inversiones en adaptación y mitigación. Al mismo tiempo, es imprescindible la definición de instrumentos de políticas, así como la aceleración de la innovación tecnológica pertinente y significativos cambios en los comportamientos humanos. Ante este inmenso desafío, la cooperación internacional constituye un catalizador decisivo para los países en desarrollo y las regiones vulnerables.

Más allá de las críticas que puedan formularse, en el caso de los países del MERCOSUR, la deforestación de bosques que son estratégicos para neutralizar

el calentamiento global y garantizar el régimen de lluvias ha sido hasta ahora considerada una alternativa y un costo necesario con el fin de incrementar la producción, en el intento de promover el crecimiento económico. Dada esta situación, la cooperación internacional debiera plantear estrategias de apoyo económico-financiero que brinden alternativas capaces de compensar con montos significativos las pérdidas económicas relativas, vinculadas con la disminución de las tierras destinadas a actividades productivas. De este modo, los países estarían en condiciones de abordar políticas de conservación y restauración de bosques nativos y garantizar un uso racional de sus recursos naturales y del agua en beneficio del conjunto de la humanidad, al tiempo que afrontan nuevas formas productivas sustentables en su lucha contra la pobreza y el subdesarrollo. Es la responsabilidad histórica de las actuales dirigencias nacionales e internacionales hacia las nuevas generaciones de todo el mundo.

Referencias bibliográficas

- ABC CIENCIA. (2016, agosto 24). El hombre ha estado cambiando el clima desde hace dos siglos. Recuperado de https://www.abc.es/ciencia/abci-hombre-estado-cambiando-clima-desde-hace-siglos-201608241858_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F
- BBC NEWS MUNDO. (2019, septiembre 25). Incendios en el Amazonas: ¿qué pasó con las llamas que arrasaban las selvas en Brasil, Bolivia y Paraguay? Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49811380>
- CÁCERES, C. (2012, septiembre 11). Estudio advierte que la deforestación puede llevar a escasez de lluvias. *El Mercurio*. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/tecnologia/2012/09/11/559939/estudio-advierte-que-la-deforestacion-puede-llevar-a-escasez-de-lluvias.html>

- De 27 millones de hectáreas de bosques en Paraguay solo nos quedan 12. (2019, septiembre 27). *Última Hora*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/de-27-millones-hectareas-bosques-paraguay-solo-nos-quedan-12-n2846228.html>
- EFE BERLÍN. (2016, agosto 22). El calentamiento global comenzó hace 180 años, según desvela un estudio. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/tecnologia/el-calentamiento-global-comenzo-hace-180-anos-segun-desvela-un-estudio/20000036-3019879>
- FAO. (2016). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015. Compendio de datos*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4808s.pdf>
- FAO. (2019). *El Estado de los bosques del mundo 2018*. Recuperado de <http://www.fao.org/documents/card/es/c/19535ES/>
- Incendios en el Delta del Paraná: el fuego arrasó 300 mil hectáreas y devastó la fauna y flora de los humedales. (2020, octubre 12). *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/298291-incendios-en-el-delta-del-parana-el-fuego-arraso-300-mil-hec>
- INFOBAE. (2012, agosto 12). Brasil se transformó en el gran proveedor mundial de alimentos. *Agrositio*. Recuperado de <https://www.agrositio.com.ar/noticia/104155-brasil-se-transformo-en-el-gran-proveedor-mundial-de-alimentos>
- IPCC. (2019). *Calentamiento global de 1,5°C*. Recuperado de https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15_Summary_Volume_spanish.pdf
- KANDUS, K., MORANDEIRA, N., y MINOTTI, P. (2020, agosto 13). El Delta en llamas: incendios en las islas del Bajo Paraná. *Noticias UNSAM*. Recuperado de <https://noticias.unsam.edu.ar/2020/08/10/el-delta-en-llamas-incendios-en-las-islas-del-bajo-parana/>

KOTTASOVÁ, I. (2020, marzo 10). Si el Amazonas cruza el punto de no retorno podría desaparecer en apenas décadas. *cnn*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2020/03/10/si-el-amazonas-cruza-el-punto-de-no-retorno-podria-desaparecen-en- apenas-decadas/>

La deforestación en la Amazonía brasileña registró una leve baja en lo que va del año, pero los incendios aumentaron un 14 por ciento. (2020, octubre 12). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/medio-ambiente/2020/10/12/la-deforestacion-en-la-amazonia-brasilena-registro-una-leve-baja-en-lo-que-va-del-ano-pero-los-incendios-aumentaron-un-14-por-ciento/>

MARTINS, M. (2019, agosto 26). Incendios en el Amazonas: la alerta de los científicos de que gran parte de la Amazonía puede transformarse en sabana. *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49471623>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, ARGENTINA. (2019). *Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativas*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/desmontes_y_alternativas-julio27.pdf

NACIONES UNIDAS. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. DIVISIÓN DESARROLLO SOSTENIBLE. (s. f.). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Paraguay: a los incendios forestales se suma el estado de Emergencia Hidrológica por la bajante de los ríos Paraguay y Paraná y sus dificultades en la navegación. (2020, septiembre 28). *Argentina Forestal*. Recuperado de <https://www.argentinaforestal.com/2020/09/28/>

paraguay-a-los-incendios-forestales-se-suma-el-estado-de-emergencia-hidrologica-por-la-bajante-de-los-rios-paraguay-y-parana-y-sus-dificultades-en-la-navegacion/

- Paraguay afectado por humo tras varios incendios. (2020, septiembre 29). *DW*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/paraguay-afectado-por-humo-tras-varios-incendios/a-55098903>
- PORTILLO, G. (2017, marzo 27). Consecuencias de la deforestación. *Renovables Verdes*. Recuperado de <https://www.renovablesverdes.com/deforestacion/>
- Pronto será demasiado tarde: 15.000 científicos lanzan una 2ª advertencia a la humanidad. (2017, noviembre 15). *SputnikMundo*. Recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/ecologia/201711151073983429-ecologia-amenaza-planeta-medio-ambiente>
- RAISG: La deforestación de la Amazonía desde 1970 hasta 2013. (2015, octubre 5). *Infoamazonia*. Recuperado de <https://infoamazonia.org/es/2015/10/raisg-deforestation-in-the-amazon-from-1970-to-2013/#!/story=post-13786>
- REDACCIÓN MEDIO AMBIENTE. (2017, noviembre 14). Union of Concerned Scientists: «Advertencia de los científicos del mundo a la Humanidad». *El Espectador*.
- STEVENSON, H., y DRYZEK, J. (2014). *Democratizing global climate governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WALSCHBURGER, P. (2020, julio 31). La Amazonía, cerca de un punto de no retorno. *The Nature Conservancy*. Recuperado de <https://www.nature.org/es-us/que-hacemos/nuestra-vision/perspectivas/la-amazonia/>
- WHAT WE KNOW. (2014). *The Reality, Risks and Response to Climate Change*. Recuperado de <https://whatweknow.aaas.org/get-the-facts/>
- Xi Jinping prometió eliminar las emisiones de carbono para 2060, pero China está contaminando como nunca antes. (2020, octubre 7). *Infobae*. Recuperado de

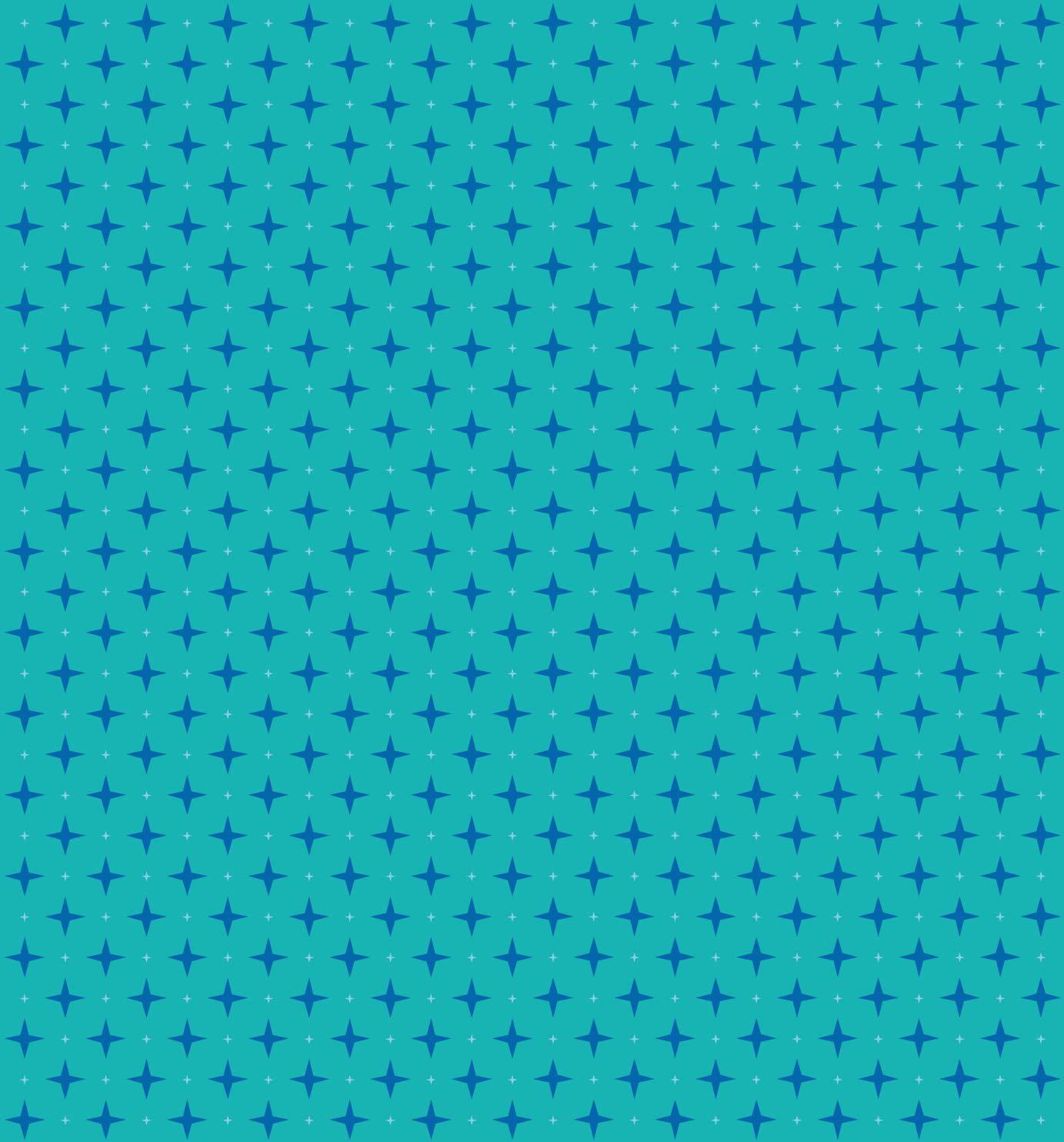
<https://www.infobae.com/america/mundo/2020/10/07/xi-jinping-prometio-eliminar-las-emisiones-de-carbono-para-2060-pero-china-esta-contaminando-como-nunca-antes>

Fotografías

Autor: Albano Rocha. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 309.

Autor: Guillermo Carrió. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 315.

Autor: Jorge Rubén Toloza. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 319.



LA INTEGRACIÓN EDUCATIVA EN EL MERCOSUR

NICOLÁS TROTTA

Ministro de Educación de la Nación.

El MERCOSUR es una política sustantiva para nuestro país, en tanto permite transformar las condiciones de vida de nuestras ciudadanas y ciudadanos a partir de mejorar los márgenes de autonomía en nuestra política exterior y procurar espacios para la consecución del desarrollo sostenible. La integración educativa está llamada a ocupar un lugar central en este proceso.

El Sector Educativo del MERCOSUR ha acompañado el devenir del acuerdo regional en sus tres décadas, generando políticas regionales en diferentes áreas de trabajo en pos de la construcción de una ciudadanía regional basada en la solidaridad, el respeto entre los pueblos y la garantía del derecho a la educación. Este artículo presenta los logros alcanzados en la integración educativa a lo largo de estos años, junto con los desafíos que persisten o se nos presentaron recientemente como resultado de la irrupción de la pandemia del covid-19.

Los logros de la integración educativa

El Sector Educativo del MERCOSUR (también conocido como SEM) fue creado a fines del año 1991 y, desde entonces, ha generado una dinámica de trabajo

sostenida en el tiempo, caracterizada por su institucionalización, planificación y alta profesionalidad de quienes cotidianamente desarrollan las agendas de trabajo que se definen desde las conducciones políticas. A lo largo de estos treinta años se han implementado planes de trabajo plurianuales que permiten reconstruir el derrotero de la integración educativa y dar cuenta de logros incrementales. En efecto, es posible identificar una primera fase de construcción de confianza entre las delegaciones nacionales y de generación de espacios de intercambio de información, para luego avanzar en la puesta en marcha de agendas de cooperación, muchas de las cuales derivaron en los logros que hoy se presentan como integración educativa. También, a lo largo de estos años hemos intercambiado experiencias destacadas, puesto en común nuestras políticas emblemáticas e identificamos los temas educativos más acuciantes para generar espacios de reflexión y respuestas compartidas.

En este sentido, el SEM tiene la visión de ser un espacio regional donde se brinda y garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizado por el conocimiento recíproco, la interculturalidad, el respeto a la diversidad y la cooperación solidaria. Un ámbito con valores compartidos que contribuyen al mejoramiento y democratización de los sistemas educativos de la región y a generar condiciones favorables para la paz, mediante el desarrollo social, económico y humano sustentable.

Asimismo, el SEM tiene por misión conformar un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regional, con el objeto de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables, en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región.



Otro componente que es ilustrativo de la forma de trabajo del SEM —y que explica la continuidad de las acciones— son los principios acordados entre los Estados: confianza, respeto y consenso, solidaridad, cooperación, gradualidad y diálogo. Estos principios mantienen su relevancia y vigencia en nuestros días y son un elemento distintivo para dar cuenta de cómo alcanzar compromisos que deriven en políticas públicas regionales.

Los logros de la integración educativa en estos treinta años son variados y se despliegan en cada una de las cuatro áreas de trabajo, a saber: educación básica, tecnológica, superior y formación docente. A continuación, se destacan iniciativas emblemáticas en las cuatro áreas de trabajo.

**Protocolos de reconocimiento de títulos:
facilitar las condiciones para vivir en la región**

Integrarse es un proceso complejo e implica que los Estados pongan en común ámbitos de su soberanía en pos de una meta común (como lo es la mejora de las condiciones de vida de nuestros pueblos). El pleno ejercicio de la ciudadanía regional no es posible sin instrumentos que reconozcan las diferentes titulaciones del sistema educativo obligatorio y de la educación superior. Así, los protocolos de reconocimiento de títulos son imprescindibles en la construcción de región para facilitar la libre movilidad de estudiantes, profesores/as, investigadores/as y profesionales. Asimismo, conocer la existencia de estos instrumentos permite garantizar el pleno ejercicio de derechos en el espacio regional.

A continuación, se listan algunos de los acuerdos alcanzados en estos treinta años:

- Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico.
- Protocolo de Integración Educacional para el Proseguimiento de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Estados Partes del MERCOSUR.
- Protocolo de Integración Educacional para Formación de Recursos Humanos de Nivel de Postgrado entre los Estados Partes del MERCOSUR.
- Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR.
- Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

- Mecanismo para la implementación del protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico.
- Disposiciones Transitorias para Actualizar/Modificar e Implementar la Tabla de Equivalencias Anexa al Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico.
- Adhesión de la República del Ecuador al Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico, entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.
- Adhesión de la República del Perú al Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico, entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.
- Acuerdo sobre Reconocimiento de Títulos de Grado de educación superior en el MERCOSUR.

**Sistema de Movilidad Integrado del MERCOSUR:
potenciar las movilidades y mejorar su gestión**

Su creación se justifica en la necesidad de articular los diferentes programas de movilidad ya existentes (en grado, posgrado y pasantías de docentes), de manera de promover la ampliación de estas actividades y mejorar su gestión. Sobre esto último, el sistema incluye la conformación de una instancia técnica permanente, la Unidad Técnica de Educación (UTE, con sede en Montevideo). De los diferentes programas de movilidad, se destacan las pasantías docentes en formación docente y el Programa MARCA (Movilidad



Académica Regional para Carreras Acreditadas), destinado a estudiantes de carreras incluidas por el ARCU-SUR.

Parlamento Juvenil del MERCOSUR: la juventud toma la palabra

Su principal propósito es generar espacios de participación para que los y las jóvenes intercambien, dialoguen y discutan entre ellos/as problemáticas fuertemente vinculadas con sus vidas, presentes y futuras. En esta línea, la iniciativa genera un espacio de diálogo para que, primero en sus países y luego con sus pares regionales, compartan sus visiones e ideas acerca de qué escuela media quieren y se difundan valores democráticos como la participación ciudadana,

el respeto por la democracia, los derechos humanos, la conciencia social, la cultura de paz y el medio ambiente.

Caminos del MERCOSUR: la construcción de una narrativa identitaria

Esta iniciativa es un concurso literario destinado a estudiantes de enseñanza media basado en una temática definida cada año por el país anfitrión. Los y las autoras de los trabajos seleccionados reciben como premio un viaje por las *rutas* o *caminos* del MERCOSUR. En el viaje, entendido como proceso formativo, se pueden ampliar conocimientos, apreciar el valor de la integración regional y favorecer el respeto a la diversidad. Se procura, de este modo, fortalecer la identidad regional de los y las jóvenes de los países del MERCOSUR por medio del intercambio de vivencias y la creación de lazos entre los y las participantes.

Bibliotecas escolares del MERCOSUR: narrar la región desde la voz de nuestros autores y autoras

La actividad se orienta a constituir un espacio de intercambio cultural en comunidades educativas. La colección comprende cinco títulos por cada uno de estos países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, alcanzando un total de treinta títulos. La diversidad, tanto de textos como de autores consagrados, es la marca que caracteriza a la colección, permitiendo reconocer la riqueza histórica y cultural y la diversidad social y lingüística de la región. Se busca favorecer la ampliación de los conocimientos de literatura de los y las estudiantes, así como ampliar el horizonte cultural hacia el conocimiento de otras realidades con valores distintos de los propios. Ello contribuye a evitar futuras situaciones de conflictos culturales y prejuicios lingüísticos por la creación de las bases de una verdadera cultura didáctica regional.

**Escuelas interculturales bilingües de frontera:
puentes de entendimiento entre culturas**

La propuesta pedagógica del programa se basa en el reconocimiento de las escuelas de frontera como instituciones interculturales bilingües, respaldadas en un concepto de frontera en estrecha relación con la integración regional, así como en el conocimiento y el respeto por la cultura y las producciones del otro país. En este sentido, la escuela desarrolla escenarios de aprendizaje tanto en lengua materna como en segundas lenguas a lo largo de toda la escolaridad básica, favoreciendo el desarrollo de un perfil de egresado/a consciente de su lugar como ciudadano del MERCOSUR.

**Indicadores estadísticos educativos:
conocer la realidad para poder transformarla**

La formulación de políticas públicas regionales requiere de contar con información sobre cada uno de los sistemas educativos. Ante la diversidad de estrategias e instrumentos de recolección de información y de medición en cada país, esta línea de trabajo regional intenta desarrollar indicadores educativos comparables entre los socios del bloque. Vale destacar que el consenso en torno a criterios comunes es un hecho trascendental en lo que compete a la concertación de políticas.

**Proyecto de terminología:
consensos mínimos para la generación de políticas**

En línea con la iniciativa de construcción de indicadores comunes, este proyecto pretende desarrollar una base terminológica común y promover la armonización de las realidades particulares de cada país para acciones futuras

de compatibilización. Ha permitido que, a lo largo del tiempo, profesionales de los ministerios de Educación de la región participen en la realización de instancias de capacitación y actividades conjuntas para unificar criterios metodológicos y de tratamiento de la información, su divulgación posterior y la socialización de los productos generados.

Fondo Educativo del MERCOSUR: garantizar proyectos regionales

Desde sus inicios, el MERCOSUR educativo tuvo como principal debilidad la imposibilidad de financiar sus actividades y, a lo largo del tiempo, ha recurrido a organismos y actores de la cooperación al desarrollo. Por lo tanto, la creación de un fondo propio fue un tema recurrente en la agenda política regional que logró concretarse en el año 2004. Desde entonces, tras un lento proceso de instalación, el Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM)—actualmente administrado por la CAF, Banco de Desarrollo de América Latina— se compone de aportes de los Estados Partes que luego se distribuyen para la generación de proyectos. Esta herramienta es un logro en términos de la definición propia de los temas de interés del sector, pero que aún cuenta con dificultades derivadas de la escasez de financiamiento disponible.

Formación docente:

la priorización de la docencia para construir ciudadanía regional

Como área de trabajo se creó en el año 2011 y contó con un programa de apoyo para su institucionalización y la puesta en marcha de las primeras acciones de investigación, movilidad y generación de recursos y prácticas destacadas. En la actualidad, su agenda de trabajo se concentra en la realización de pasantías regionales y la elaboración de un curso virtual sobre ciudadanía regional.

Estas iniciativas emblemáticas, como anticipamos, son el resultado de consensos trabajados por años sobre la base del respeto mutuo entre los países, y sus realidades y desafíos nacionales, con impactos en el mediano y largo plazo para los ciudadanos y las ciudadanas del bloque. Actualmente, el sector está discutiendo iniciativas para alcanzar un consenso sobre el nuevo plan de acción plurianual. En este proceso, se recogen los aprendizajes acumulados en estas tres décadas para potenciar aquellas líneas que aún están inconclusas y generar unas nuevas.

Balance general

A lo largo de estos treinta años se ha dado una ampliación sustantiva de los objetivos de política educativa en el MERCOSUR para alcanzar consensos en torno de la formación de ciudadanía regional y de una cultura de paz, del respeto por la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente, la cooperación solidaria, la inclusión social y el desarrollo integral. Los logros concretos, señalados en este documento, se enmarcan en estos objetivos de una política dirigida a construir una región basada en el desarrollo con justicia social y la unidad en la diversidad.

No obstante, es posible identificar desafíos que aún debemos sortear para mejorar la integración educativa. En primer lugar, resulta imperativo ampliar las políticas para llegar a más estudiantes, docentes, investigadores, especialmente en lo que compete a actividades de movilidad. Esto requiere de la posibilidad de direccionar recursos que son siempre escasos y en el marco de prioridades nacionales que también hay que atender. Igualmente, más allá de incrementar los fondos del FEM, también es posible coordinar actividades nacionales bajo el paraguas regional. Asimismo, un elemento necesario para fortalecer la gestión

de las actividades de movilidad (principal, pero no exclusivamente) es lograr poner en funcionamiento la UTE en la sede de Montevideo.

Se necesita fortalecer la democratización del proceso de integración: por un lado, a partir de continuar avanzando en la transparencia de los actos públicos regionales (donde el fortalecimiento de la página web del sector tiene un rol importante); por el otro, con la generación de una política de comunicación de las actividades y de los logros de la integración educativa. Una política pública regional que modifique sustantivamente la gestión de diferentes trámites *mercosurianos* no podrá ser plenamente efectiva si no se conoce. Lo mismo vale para aquellas actividades que promueven, con la generación de contenidos compartidos e instancias de capacitación, la ciudadanía regional. Finalmente, la democratización del sector requiere que seamos capaces de generar canales de participación social de los diferentes actores que construyen diariamente la región: movimientos sociales, sindicales y colectivos organizados, especialmente juventudes, que tejen redes informales de integración que muchas veces no alcanzan a establecer demandas a los y las tomadores de decisiones. Una integración realmente solidaria, transformadora y democrática no puede seguir sin contemplarlos en esquemas decisionales.

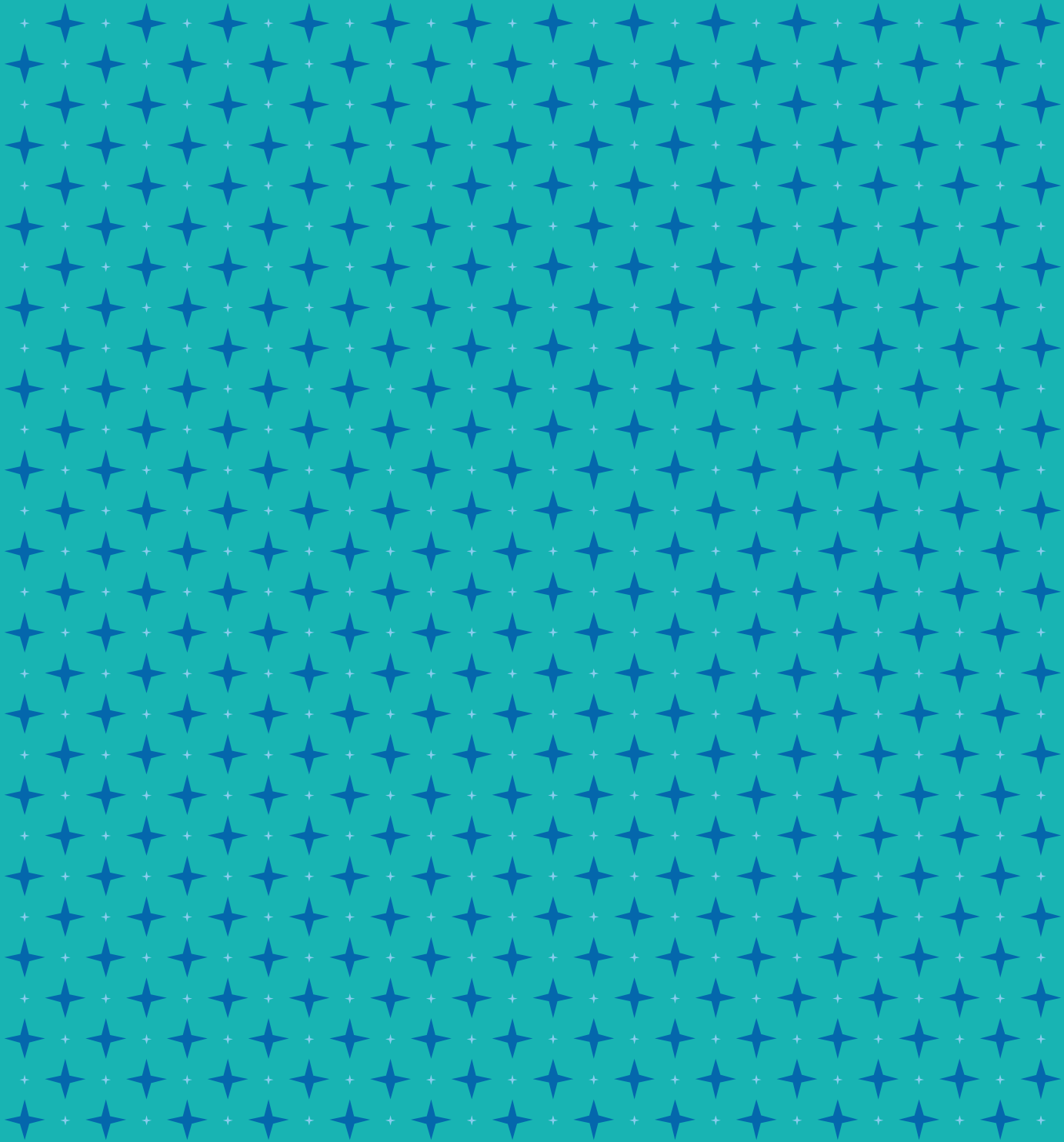
Fotografías

Alumna. Escuela n° 7. Pablo Nogués, Buenos Aires. Argentina. Autor: Natalia Mirafiori.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 329.

La «ceibalita», Plan Ceibal Uruguay. Autor: Mariana Martuchello,

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 332.



UNIVERSIDAD Y MERCOSUR: INTEGRACIÓN Y DESAFÍOS

MARÍA CECILIA SLEIMAN

Subsecretaria de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación
del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación.

Las formas de pensar y habitar las universidades han cambiado a lo largo del tiempo y a la aceleración de las transformaciones del siglo XXI se ha sumado en el año 2020 la pandemia por COVID-19. El 30º aniversario del MERCOSUR y la Presidencia *Pro Tempore* de Argentina invitan a reflexionar acerca de las ideas y fundamentos de las universidades en la región, los desafíos en el contexto actual y la apuesta por más y mejor integración, de la mano de un gobierno que ha colocado a la ciencia, la tecnología y la innovación como uno de los pilares de su política.

Dos modelos que conviven en tensión

Las universidades de la región articulan el dilema de, por un lado, ser las mayores instituciones creadoras de conocimiento a través de la investigación y, por otro, que ese conocimiento se genera en un contexto mundial signado por una internacionalización hegemónica y mercantilizante. Para construir proyectos soberanos de universidad con agendas que incluyan aportes para analizar y contribuir a mejorar las situaciones de desigualdad que atraviesa la región es necesaria una reflexión situada que evidencie estas problemáticas y

permita vislumbrar un futuro con mayor integración. Estos deberán sortear las dificultades que los fundamentos neoliberales presentan, que procuran reducir la universidad a una mera institución de formación profesional y técnica que provee a las grandes editoriales mundiales de contenido definido en agendas de los países centrales.

La globalización contiene tanto una idea de mundialización y homogeneización —a partir de mecanismos basados en el uso de las tecnologías informáticas y de la comunicación— como de exclusión y brechas entre los más ricos de los ricos y los más pobres de los pobres, no solamente en términos económicos sino, además, simultánea y paralelamente, de saber e ignorancia. Esta división no tiene un correlato directo entre países centrales y periféricos, dado que estas brechas conviven también hacia adentro y la crisis planetaria generada por la pandemia no ha hecho hasta ahora más que profundizar estas problemáticas. La dependencia tecnológica y de conocimiento que vive la región evidencia la necesidad de profundizar cambios que han sido oportunamente iniciados por las universidades del MERCOSUR. De esta manera, podrían promover una transformación profunda, que por supuesto requiere de muchos apoyos y definiciones, en forma de políticas sostenidas en el tiempo por los Estados y los gobiernos, y también de los sistemas universitarios.

Los dos modelos que conviven pueden sintetizarse en uno de corte hegemónico, con apego a lógicas mercantiles que son un desincentivo para la innovación y la investigación científica en nuestra región, así como también supone una merma en la democratización y en el impacto social que la generación de conocimiento tiene en las poblaciones. Esta forma de gestión del conocimiento impacta negativamente en nuestras democracias y genera mayor dependencia y desigualdad. Y otro modelo que, si bien no está fuertemente



consolidado, incluye movimientos e iniciativas destinados a una inserción internacional con anclaje en las necesidades y demandas regionales, que incorpora otras lógicas de gestión del conocimiento y de los resultados de las investigaciones. Las acciones que hacia allí se dirijan deben contemplar también la velocidad de los cambios de la innovación entre el mundo y la región, y acortar las brechas tecnológicas.

Entender la educación superior como bien público y como derecho humano, tal como se han puesto de acuerdo los países latinoamericanos en las

últimas conferencias regionales de educación superior (CRES 2008 y 2018), implica considerarla como un motor de transformación que puede colaborar en la reducción de estas brechas desde cada uno de sus tres pilares fundamentales: la enseñanza, la investigación y la extensión. Sin embargo, este reconocimiento de la educación como bien público y como derecho humano no deja de ser una afirmación en disputa, como lo han demostrado los diferentes cuestionamientos acerca de la eficiencia de la universidad, del nivel de producción de egresados, de conocimiento, de su impacto social. La disputa por el sentido de la ciencia implica profundizar su función social, es decir, para la democracia, la igualdad social, el desarrollo sostenible.

Dado el contexto actual, se presentan desafíos que giran en torno a temas como cuál es el rol de la universidad en esta crisis de desarrollo mundial, cuáles son las implicaciones para la enseñanza, cómo se organiza y se estructura en formatos a distancia que se combinan con la presencialidad (si bien también es aún necesario un diagnóstico preciso sobre las estrategias que tuvieron las unidades académicas al inicio de la crisis para brindar una continuidad pedagógica y cómo ha funcionado eso); cómo se han construido nuevas agendas de investigación de cara a las problemáticas generadas por la pandemia y cuáles han sido los mecanismos de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación que se han puesto a disposición para construir (algunas) soluciones; y cómo se ha vinculado la universidad con su entorno, qué dispositivos se han puesto en marcha para seguir construyendo redes de vinculación, transferencia y creación colectiva.

La actualidad de las políticas de educación superior del MERCOSUR

Las universidades del MERCOSUR se han puesto como objetivo desarrollar una propuesta de internacionalización diferente a aquella de los países

centrales, aunque no han logrado ponerla aún cabalmente en marcha. Las tensiones entre ambos modelos, que parecieron convivir de manera más o menos pacífica hasta hace pocos años, se han profundizado con el surgimiento de gobiernos en la región que han apoyado una internacionalización más de tipo hegemónica. De acuerdo con Daniela Perrotta (2018), el proyecto de internacionalización desde el MERCOSUR ha procurado construir una agenda autonomista que frene el avance de la internacionalización hegemónica a partir de emular el modelo europeo, intentar resolver las asimetrías entre los socios y colocar como eje rector la definición del derecho a la universidad. Si bien este trabajo ha tenido avances, puede todavía ampliar sus discusiones y avanzar en una agenda de integración propia.

Las políticas que se han impulsado dan cuenta de este modelo y se reflejan en objetivos que tienden a una mayor integración, a regionalizar (como ha hecho la Unión Europea) las carreras universitarias y a acciones de internacionalización más generales. Para el período 2016-2020, el Plan de Acción se propuso los siguientes cuatro ejes y objetivos:

- Eje 1. Generar y difundir el conocimiento. Objetivo: Generar y difundir el conocimiento, la experiencia y la información, nacional y regional, de interés general de los Estados Partes y Asociados.
- Eje 2. Movilidad para la integración regional. Objetivo: Fortalecer la movilidad regional de los estudiantes, docentes y profesionales para promover la integración regional entre los sistemas educativos de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR.
- Eje 3. Calidad y equidad. Objetivo: Garantizar la aplicación de mecanismos para asegurar la calidad de los aprendizajes y de las instituciones



educativas en todos sus niveles y modalidades, en los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR.

- Eje 4. Inclusión y participación social. Objetivo: Incentivar la inclusión y la participación social a partir de programas regionales en el área educativa. (MERCOSUR Educativo (s. f.)

El reconocimiento de títulos es una de las principales herramientas del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) para la integración de estudiantes en el bloque. Junto con el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas

titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados (ARCU-SUR) y el Sistema de Movilidad Integrado del MERCOSUR, permite promover y facilitar los intercambios regionales, si bien también son temáticas que pueden seguir siendo abordadas con mayor profundidad.¹ Parte de un trabajo sostenido durante treinta años, el SEM es un espacio legitimado en los Estados Partes y en los Asociados que cuenta con sólidos cuadros técnicos y ha sabido llevar adelante iniciativas incluso en momentos de dificultad política y financiera, construyendo acuerdos internos y generando proyectos con financiamiento externo hasta haber creado un fondo educativo propio (Fondo Educativo del MERCOSUR, FEM). El liderazgo de Argentina en las temáticas de educación superior, que se basa en su amplio sistema público universitario, se evidencia en la orientación de las cuestiones regulatorias según su modelo local y en la capacidad de búsqueda de financiamiento frente a la escasez de recursos. Es ponderado frente a las discusiones que contraponen una noción de educación como bien público y derecho humano, y otra que la entiende como una mercancía intercambiable.

La agenda de trabajo del SEM demuestra que existe un amplio margen de maniobra para impulsar políticas propias que incluso han permitido la generación de redes de investigadores como el Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NEIES), construyendo agendas de investigación independientes y no únicamente trabajando sobre aquellas impulsadas por las de los países centrales.

1 Un mayor detalle de las políticas regionales para la educación superior que se encuentran vigentes puede encontrarse en: <http://edu.mercosur.int/es-es/programas-e-projetos.html>

Hacia un modelo propio de internacionalización y regionalización

La construcción de una agenda regional en un sentido amplio, que pueda ser pensada, articulada y llevada adelante por las universidades de los países del boque, acompañada de políticas educativas y de ciencia, tecnología e innovación que movilicen la producción de conocimiento, es la apuesta para hacer frente a los desafíos tanto actuales como estructurales del desarrollo. La salida es siempre colectiva, comprendiendo en ella una mayor integración regional, reforzando el crecimiento del MERCOSUR e impulsándolo como la plataforma para proyectar regional e internacionalmente los valores e ideas de soberanía del conocimiento y el desarrollo.

Tomar la internacionalización como un todo dado, bueno por sí mismo, llama la atención entre quienes nos proponemos reflexionar y actuar sobre los para qué de las acciones políticas. Conceptos grandilocuentes como la globalización o el desarrollo tecnológico, aplicados sin que se tomen en cuenta los contextos, sin cuestionar sus orígenes o sin pensar en las consecuencias, profundizan la condición de dependencia y periferia de los países de nuestra región. En la actualidad, la internacionalización aparece muchas veces como objetivo de política de las instituciones de gobierno y de las propias universidades, así como de los organismos regionales e internacionales, sin distinción entre sus alcances, trayectorias y tipos de gestión. Discutir el sentido y la orientación de estos procesos de internacionalización es clave para poder tomar decisiones de política acerca de qué tipo de integración queremos y trabajar para construir las políticas y las instituciones que nos acerquen a ese objetivo.

La internacionalización en clave hegemónica ha ido sumando nuevas aristas a lo largo de la última década, de cara a la reestructuración del poder mundial con el crecimiento del eje del Pacífico, el liderazgo de Donald Trump en Estados

Unidos y la extensión y ascenso de opciones nacionalistas de derecha en varios países centrales. En 2020, la explosión de la pandemia por covid-19 y la carrera en los avances científicos y tecnológicos por el desarrollo de tratamientos y vacunas, principalmente, han evidenciado el ajedrez geopolítico actual, que parece ir dejando de lado las primeras reacciones colaborativas entre las potencias para ubicarlas en el terreno de la competencia, aunque con instancias de cooperación con países como los de nuestra región con baja capacidad para desarrollar rápidamente nuevas vacunas con las plataformas tecnológicas existentes (aunque mayores para producirlas o fabricarlas).

Sin embargo, también han quedado en evidencia otro tipo de redes y colaboraciones. En el ámbito de la investigación, con sus diferencias y asimetrías, los países del MERCOSUR han desplegado sus capacidades para orientar esfuerzos en pos de generar desarrollos para el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad, así como para contar con estrategias de reducción de los contagios; y también han aportado análisis desde las ciencias sociales y humanas sobre las consecuencias de la pandemia. Es decir, frente un problema de alcance mundial, la priorización de la salud y el cuidado han permitido organizar los sistemas de ciencia, tecnología e innovación y sus instituciones, y poner sus capacidades al servicio de objetivos construidos a partir de acuerdos.

Los procesos de integración regional, por supuesto, han de contar con elementos regulatorios tales como el reconocimiento de títulos, la movilidad estudiantil y docente y la cooperación en proyectos regionales; la pregunta que cabe hacerse es si estos elementos van a orientarse hacia el mercado y la búsqueda de competitividad o si van a trabajarse para apoyar la educación superior pública. Otras áreas de trabajo pueden involucrar la construcción de iniciativas transfronterizas (si bien también es una agenda impulsada por la UE

a través de programas como Eurosocial), de redes de universidades que sean las centrales en cada país, la ampliación de políticas de extensión y de inclusión de colectivos no habituales en las universidades, y la formación docente, incorporando discusiones sobre la calidad educativa (más allá de las pruebas estandarizadas) y sobre aspectos interculturales y de lenguas.

Tensionar los términos de la convivencia de ambos circuitos de internacionalización, uno de características hegemónicas, el otro planteado desde una concepción regional de soberanía, solidario, con la profunda comprensión de que no es un fin sino un medio, cuestionando los propósitos, forma parte del camino para generar una forma propia de integración regional e internacional.

En esta agenda, es importante construir una propuesta regional que permita avanzar en la independencia tecnológica y de innovación. Aquí también se incluye un mayor intercambio y organización con las agendas productivas y sociales de los países y de la región, tarea muy compleja pero necesaria en una universidad que busque tener impacto en las políticas de reducción de las desigualdades. Sostener la inversión en I+D, así como la prioridad de la ciencia y la tecnología como vectores centrales para el desarrollo, supone la integración de estas con el mundo del trabajo, de la producción y el desarrollo social.

La integración regional implica tanto acciones de ciudadanía como creación e impulso de instituciones e iniciativas regionales que promuevan la generación de conocimiento. Esta integración será factible en la medida en que como naciones podamos construir una propuesta acerca de qué región queremos. Orientar las agendas y la investigación científica y tecnológica para resolver los desafíos que tenemos como países y como región marcará un camino más claro para dar lugar a políticas de internacionalización desde las universidades. Estados robustos con capacidades crecientes para llevar adelante los desafíos establecidos nacional

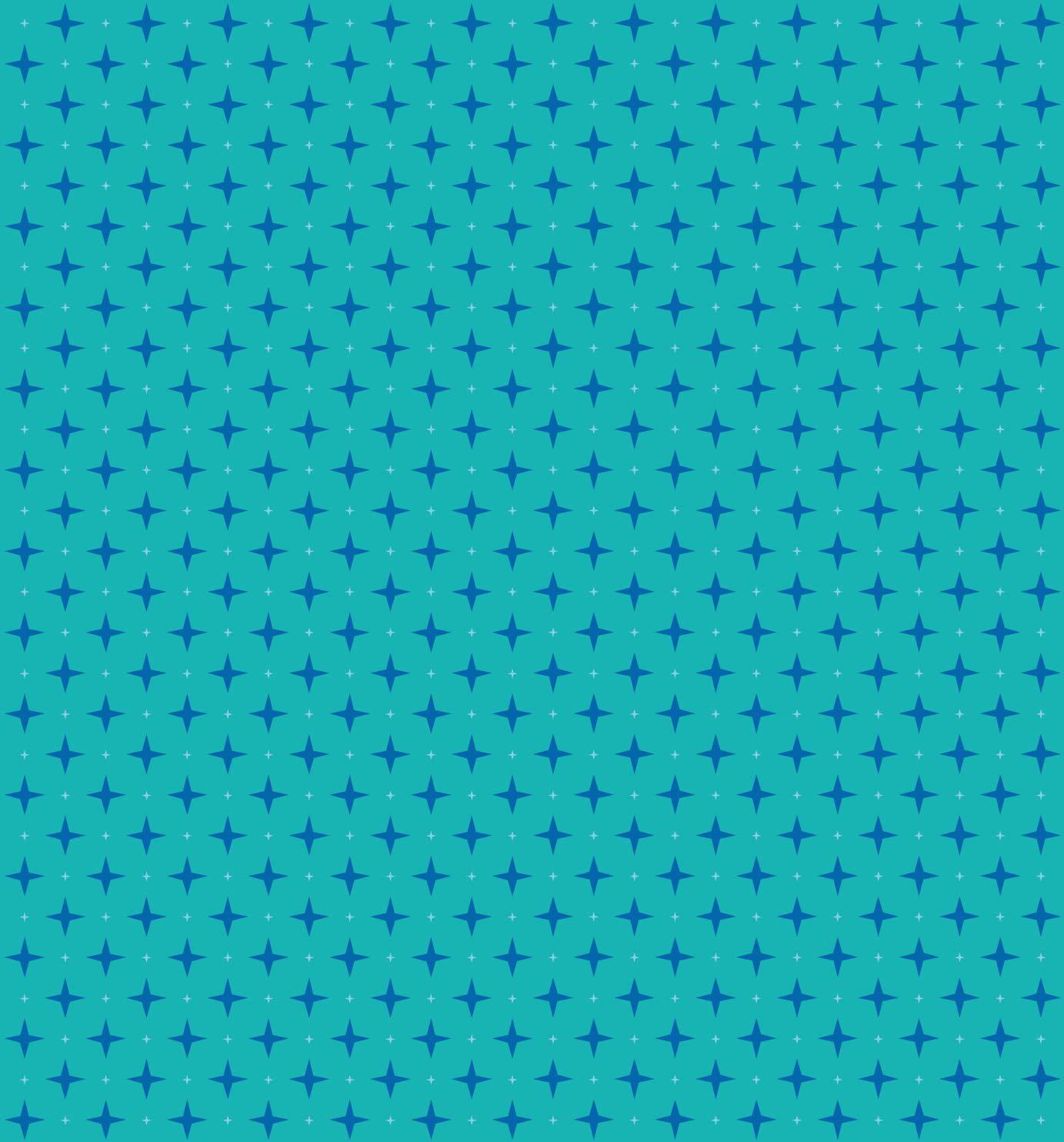
y regionalmente, y que puedan negociar con grupos concentrados de poder, son un requisito fundamental para impulsar políticas de integración de largo plazo, orientadas por el principio de la educación superior como un derecho tanto individual como colectivo. Apoyarse en la Presidencia *Pro Tempore* de Argentina, con el mandato de Alberto Fernández y su decisión de impulsar un MERCOSUR más igualitario, es la oportunidad que debe tomarse para concretar esta agenda propuesta y así legitimar una universidad integrada regionalmente.

Referencias bibliográficas

- MERCOSUR EDUCATIVO (s. f.). Plan de Acción 2016-2020. Disponible en: <http://edu.mercosur.int/es-ES/plano-2011-2015/160-plan-de-accion-2016-2020.html>
- PERROTTA, D. (2018). La internacionalización de la Universidad desde el MERCOSUR. En D. DEL VALLE y C. SUASNÁBAR (comps.), *Política y tendencias de la educación superior a diez años de la CRES 2008*. Buenos Aires: IEC-CONADU, PRIU, CLACSO, UNA.

Fotografías

- Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.* Fuente: Cancillería argentina, p. 341.
- Reunión de Rectores del Grupo de Montevideo en la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.* Fuente: Internacionales UNL, p. 344.



LA AGENDA DE SALUD EN EL MERCOSUR:
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES A 30 AÑOS
DEL TRATADO DE ASUNCIÓN

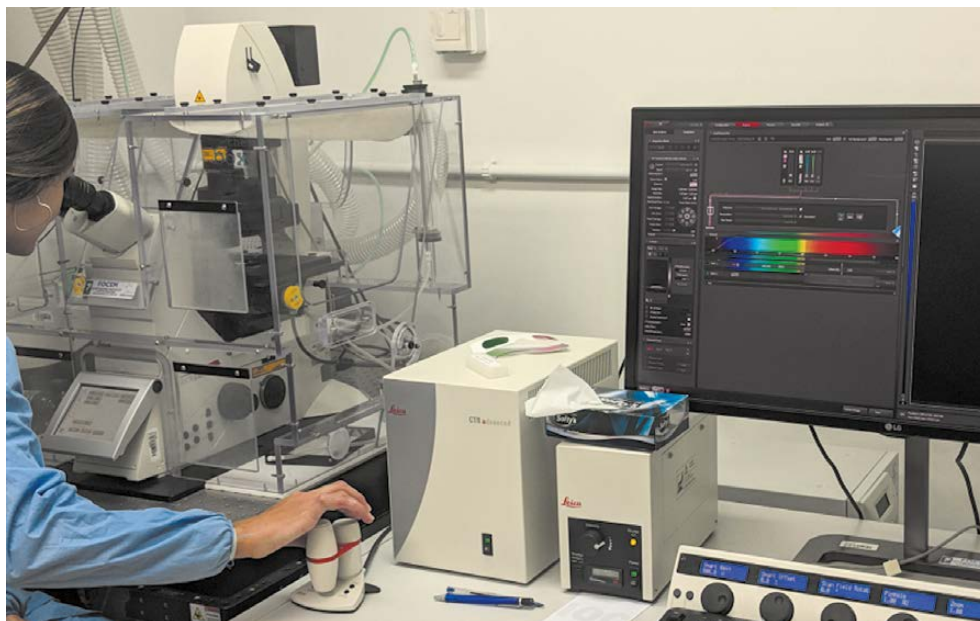
CARLA MORETTI

Coordinadora nacional de Argentina, Subgrupo de Trabajo «Salud» (SGT 11).

El MERCOSUR es el ámbito regional más adecuado para profundizar la cooperación en materia de salud que permita mejorar las condiciones de vida de nuestros pueblos, y especialmente para profundizar capacidades nacionales y regionales de respuesta a las emergencias sanitarias, como la derivada del covid-19, a través de la inversión en servicios públicos vitales del siglo XXI.

**El origen del MERCOSUR y el camino hacia la construcción
de una agenda de cooperación en salud**

El 26 de marzo de 1991, producto de la firma del Tratado de Asunción, nació el MERCOSUR con el objetivo de propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones mediante de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. Este acuerdo formalizó la integración de los cuatro Estados Partes, a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo



y la adopción de una política comercial común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de las legislaciones.

Este enfoque priorizaba las políticas económicas y asuntos comerciales, y en ningún lugar de la estructura institucional del MERCOSUR se establecieron espacios específicos para tratar los temas sociales. Solo se consagraba como un objetivo la necesidad de trabajar para el «desarrollo con justicia social».

Las discusiones sobre aspectos vinculados a políticas de salud se iniciaron dentro del Subgrupo Técnico «Normas Técnicas» (sgt 3), en una comisión llamada «Productos de Salud» (Resolución gmc 51/92). Fue necesario recorrer un

largo camino de trabajo regional para hacer visibles temas sociales como salud, desarrollo social, educación, trabajo, ambiente, entre otros. La libre circulación de medicamentos y otros productos sanitarios y la de los servicios fueron las cuestiones que pusieron foco en la necesidad de crear espacios de trabajo para las temáticas de salud. La incorporación de esa agenda se alcanzó recién con la primera Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR en 1995 y con la creación del Subgrupo de Trabajo «Salud» (SGT 11) en 1996.

Tanto la Reunión de Ministros como el SGT 11 tienen a su vez una estructura interna compleja, integrada por diversas comisiones intergubernamentales, comités y grupos *ad hoc*. Por su parte, el SGT 11 es el órgano técnico que tiene como objetivo la armonización de las legislaciones nacionales en materia de regulación de la salud, así como de los sistemas de control sanitario entre los Estados Partes. Está formado por tres comisiones: Comisión de Productos para la Salud (COPROSAL), Comisión de Servicios de Atención a la Salud (COSERATS) y Comisión de Vigilancia en Salud (COVIGSAL).

Por su parte, la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR (RMS) es el foro político creado por el Consejo del Mercado Común en 1995 con el objetivo general de avanzar hacia la coordinación de políticas en el ámbito de la salud para el MERCOSUR. De la RMS dependen las comisiones intergubernamentales de: Salud Sexual y Reproductiva; Gestión de Riesgo y Reducción de Vulnerabilidad; Política de Medicamentos; Salud Ambiental y del Trabajador; Control del Tabaco; Control de Enfermedades de Transmisión Vectorial; HIV/SIDA; Donación y Trasplantes; Determinantes Sociales de la Salud; Enfermedades No Transmisibles; Grupo Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y la Comisión Intergubernamental para la Implementación del Reglamento Sanitario Internacional.

A treinta años: balance y reflexiones

A treinta años del inicio de este proceso, sigue constituyendo un desafío profundizar la respuesta a las necesidades de los pueblos en relación con la salud, y más aún en el contexto de pandemia que continuamos atravesando.

Si bien la mayoría de las cuestiones sanitarias de relevancia regional son abordadas y discutidas en los órganos del MERCOSUR y existen experiencias de trabajo exitosas como la homologación de títulos profesionales y técnicos de la salud y la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS), el grado de cumplimiento de los acuerdos suscritos por los ministros es aún bajo.

Por otro lado, el estado de avance del trabajo en las áreas ha sido desigual. Mientras la Comisión de Vigilancia en Salud ha continuado procesos de larga data, simplemente con nuevos instrumentos institucionales, la Comisión de Productos de Salud ha progresado especialmente en la temática de cosméticos y en la producción de normativa sobre buenas prácticas de fabricación de medicamentos y la formación de inspectores para su verificación. La Comisión de Servicios de Salud, en la que se centra este trabajo, ha tenido mayor dificultad en determinar sus competencias y avanzar, lo que refleja la dificultad de la integración en el tema, que parte de su propia conceptualización.

En este sentido, son indudablemente ejes clave de nuestra agenda común la protección de nuestras comunidades frente a las enfermedades infecciosas que no tienen fronteras, la atención a las enfermedades no transmisibles y fortalecer las estrategias para asegurar el acceso a bienes e insumos para los tratamientos, entendiendo a las tecnologías sanitarias como bienes públicos globales.

Del mismo modo, cada uno de los países miembros tiene un rol esencial para generar y difundir evidencia de las lecciones aprendidas de la pandemia de covid-19, que nos permita diseñar estrategias efectivas para una mejor

preparación de nuestros sistemas de salud frente a futuras emergencias de salud pública de importancia internacional (ESPII), así como también optimizar las capacidades de respuesta en los distintos niveles de gobierno.

Oportunidades y desafíos de la Presidencia *Pro Tempore* de Argentina 2021 en materia de salud

Alberto Fernandez manifestó en la Cumbre de Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR, del 16 de diciembre de 2020, que «Argentina apuesta a la región como clave de desarrollo humano integral; el MERCOSUR es el proyecto político regional más importante para nuestro país», y por ello «necesitamos más y mejor MERCOSUR. Con sabiduría asociativa e inteligencia colectiva, en primer lugar, vamos a hacer que el MERCOSUR sea más y mejor».

La desaparición de la UNASUR generó un vacío para la cooperación regional, ya que en ese bloque los asuntos netamente sociales cobraban la relevancia de la que careció el MERCOSUR en sus inicios. La crisis global a la que nos ha empujado la pandemia nos presenta tantos desafíos como oportunidades. Para avanzar en la reconstrucción de nuestras economías y mejorar nuestra capacidad de resiliencia, debemos profundizar los lazos de cooperación en áreas estratégicas que nos permitan retomar el camino del crecimiento con inclusión, reducir las brechas de inequidad en nuestras sociedades con un enfoque de sustentabilidad. Allí, el sector salud resulta un componente fundamental y un campo de acción necesario para alcanzar estos objetivos.

Es evidente la necesidad de formular estrategias de articulación más concretas para enfrentar la pandemia y sus consecuencias, y que a la vez podamos encarar un futuro de pospandemia y retomar nuestra agenda común de salud,

bajo un enfoque multisectorial y multidimensional, integrando a distintos actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Si bien nos enfrentamos a un contexto en el que el multilateralismo parece debilitado, con múltiples cuestionamientos tanto al funcionamiento como a la capacidad de respuesta que han ofrecido los distintos foros regionales e internacionales, Argentina sigue apostando a la cooperación, la justicia social y la solidaridad como elementos necesarios para enfrentar el desafío de la recuperación pospandemia.

En esta línea, hemos impulsado y apoyado las iniciativas que aseguren acceso a todos los países, independientemente de sus niveles de ingreso, a medicamentos, tratamientos, insumos y equipamiento médico y tecnologías sanitarias, entendiendo que estos son bienes públicos globales, y que la responsabilidad global de una respuesta definitiva frente a la pandemia debe basarse en el principio de solidaridad. Como ejemplo de ello, en oportunidad de la asunción de la Presidencia *Pro Tempore* de nuestro país en diciembre pasado, se suscribieron cuatro declaraciones de salud pública, una de las cuales expresa el apoyo al Fondo de Acceso Global para Vacunas covid-19 (conocido como mecanismo COVAX).

Paralelamente al largo camino por delante en relación con la salida de la pandemia, nuestros países tienen otros desafíos que involucran distintas áreas temáticas, donde se hace visible la necesidad de reimpulsar la agenda común de algunas comisiones intergubernamentales. En especial, la de Reglamento Sanitario Internacional (CIRSI), que nos ofrece una oportunidad de afianzar la perspectiva de nuestra región con relación al fortalecimiento de nuestras capacidades.

Del mismo modo, durante la Presidencia *Pro Tempore* argentina del primer semestre de 2021 impulsaremos la reactivación de la Comisión Intergubernamental

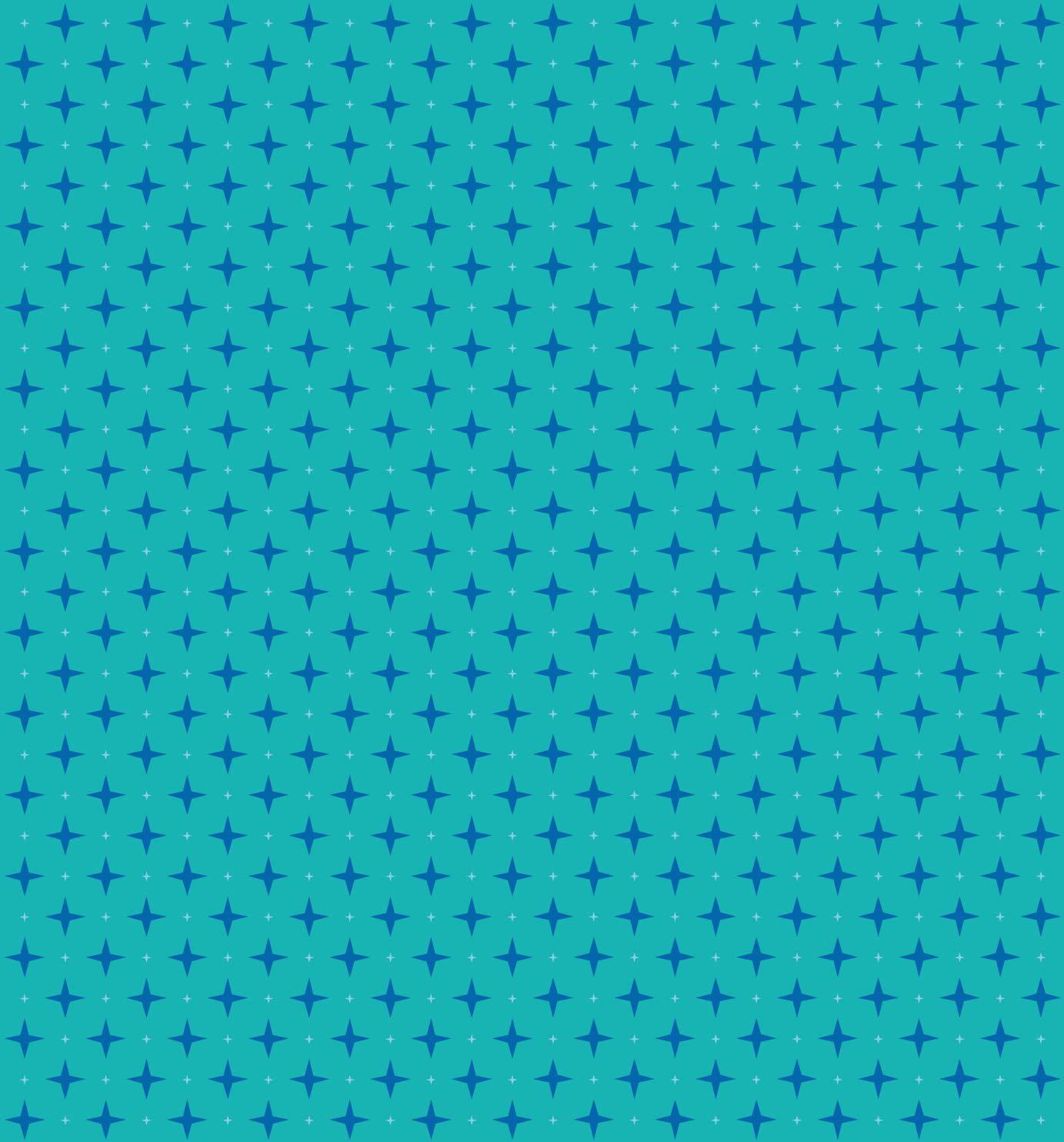
de Sangre y Hemoderivados, en el marco de la RMS, y propondremos la creación de una Subcomisión de Vectores en el marco de la Comisión de Vigilancia de la Salud del SGT 11 (COVIGSAL).

Por otra parte, y en el marco de un abordaje multisectorial, promoveremos iniciativas conjuntas tales como el tratamiento de la resistencia a los antimicrobianos (RAM), bajo el enfoque de Una Salud, en línea con la agenda de trabajo en el ámbito de otros foros internacionales como el G20. Asimismo, en el ámbito de los foros de la RMS promoveremos el trabajo conjunto con otras carteras, como Educación y Desarrollo Social. Por último, propiciaremos la discusión para la definición de estrategias de intervención en la temática de salud de fronteras, considerando a todos los actores involucrados en los distintos niveles de gobierno para el desarrollo de proyectos de cooperación técnica.

Las emergencias sanitarias como la derivada del covid-19 demuestran la necesidad de preparar y fortalecer no solo las capacidades nacionales, sino también regionales y globales de respuesta. En este sentido, la pandemia constituye un punto de inflexión en lo referente a la preparación para las emergencias sanitarias y la inversión en servicios públicos vitales del siglo XXI. Sin dudas, el MERCOSUR es el ámbito adecuado que facilita los vínculos con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de nuestros pueblos, sobre todo para los grupos de población con mayor vulnerabilidad. Estamos convencidos de que, aunando nuestras voluntades sobre la base de la cooperación y nuestra identidad regional, lograremos alcanzar esa meta.

Fotografía

Instituto Pasteur, Uruguay. Fuente: MERCOSUR, p. 352.



LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MERCOSUR. DEMOCRATIZACIÓN Y PROYECTO DE INTEGRACIÓN

MARIANA VAZQUEZ

Profesora de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Avellaneda en temas de geopolítica e integración regional comparada. Miembro del Observatorio del Sur Global. Excoordinadora de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR.

El MERCOSUR es un ejemplo de cómo, a partir de un proyecto político definido, pueden crearse o eliminarse espacios más o menos institucionalizados para la participación social, que simboliza ni más ni menos los grados de democratización de todo esquema de integración regional y de soberanía.

Introducción

A la hora de referirnos a la relación entre participación social e integración regional debe tenerse especialmente en cuenta el vínculo intrínseco entre esta cuestión y el proyecto político de integración que de alguna manera se refleja. De ese vínculo da cuenta la interpelación, o su ausencia, a los diversos colectivos sociales. Y, por ello, tiene sentido llevar a cabo una contextualización histórica y política del reconocimiento del derecho a la participación en el MERCOSUR.

A partir de 2003 el bloque, en el contexto del cambio de época que vivía la región y que se plasmó de diversas formas en el proyecto regional, dejó de ser concebido como una mera plataforma comercial para devenir un espacio de concertación política. Buscó ampliar el margen de autonomía para sus países miembros, generar espacios de política para transformar un patrón histórico de inserción dependiente y subordinada en la economía mundial, profundizar la democracia y ampliar derechos.

Con estos cambios como telón de fondo, la participación social comenzó a ocupar un lugar en la agenda pública y de políticas públicas, tanto en cada uno de los Estados como en el propio esquema de integración. Este capítulo trata sobre el derrotero de la participación social en el MERCOSUR, analizando su inclusión en el esquema regional e instrumentos, con conciencia y memoria de lo hecho, de sus conquistas y limitaciones, y con perspectiva de futuro.

Participación social en el MERCOSUR. ¿Cuándo?

La cuestión de la participación social no formó parte de la agenda del MERCOSUR en su primera década. Entre 1991 y 2002, el bloque se conformó en gran medida como un instrumento más de las reformas estructurales encaminadas en los Estados Partes, un reaseguro jurídico internacional frente a eventuales cambios de gobierno, funcional con respecto a los principios y recomendaciones del denominado Consenso de Washington. Este *consenso* se plasmó en tres dimensiones claves de la integración regional.

En primer lugar, en su economía política, de la mano del regionalismo abierto. En segundo lugar, en su arquitectura institucional y en su entramado normativo. Y, en tercer lugar, en la concepción subsidiaria y mercantil de las dimensiones social y ciudadana, que solo fueron incluidas en la agenda de la integración en



la medida en que no colisionaron con, o fueron funcionales a, la jerarquización política del libre comercio en el bloque. En aquel marco, la participación social no tenía cabida. Aparecen en documentos del espacio regional menciones al *sector privado*, o a los *sectores económicos y sociales*, desde una concepción afín al marco ideacional y a los objetivos políticos de la época.

Sin embargo, vale destacar que el activismo organizado del movimiento sindical en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur arrancó a este bloque dos conquistas: la creación de los órganos sociolaborales, primera experiencia de tripartismo, y la creación del Foro Consultivo Económico y Social, del cual participan el sector empresarial, el sector trabajador y el denominado tercer sector. En ambos casos, la creación de esta institucionalidad, que garantiza una presencia del movimiento sindical en ámbitos de definición de políticas públicas, fue el resultado de la lucha sindical.

En 2003, Luiz Inácio *Lula* da Silva y Néstor Kirchner asumieron los gobiernos de Brasil y Argentina, respectivamente. El 16 de octubre de aquel año firmaron el Consenso de Buenos Aires, referente paradigmático de la época. En este documento, los presidentes afirmaron:

2. Destacamos la trascendencia que la consolidación de la democracia política posee para nuestra región, así como nuestro común propósito de fortalecerla, asumiendo la responsabilidad histórica que nos concierne en relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía.

3. Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural.

15. Ratificamos nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es solo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.

Estos tres párrafos son, en gran parte, un marco doctrinario que dio lugar a profundas transformaciones en el esquema de integración.

Las dimensiones sociales y ciudadana son probablemente aquellas en las que con mayor contundencia se expresa el cambio de época que viven la geografía mercosureña y sudamericana. En las áreas de política preexistentes (como el sector salud, emblemático en este sentido), la lógica mercantil es reemplazada por la perspectiva de derechos. Asimismo, se institucionalizan o fortalecen áreas de política que incluyen a sectores excluidos hasta entonces: agricultura familiar y campesina, cooperativas, derechos humanos, género, pueblos originarios, afrodescendientes, entre otras.

En esta etapa se aprueban, además, el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR y el Plan de Acción para la Conformación de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Finalmente, también y no menos importante, se crea una institución clave para la democratización del bloque y la construcción de una ciudadanía regional: el Parlasur.

Este es el contexto político, ideacional, de proyecto en el cual la participación social es jerarquizada. El MERCOSUR comenzó a interpelar a partir de 2003-2004 a nuevos sujetos colectivos a partir de la creación de ámbitos para

la participación de organizaciones y movimientos sociales y del diálogo político con diversos sectores de la sociedad excluidos en la década previa.

Participación social en el MERCOSUR. ¿Cómo?

El reconocimiento en el MERCOSUR de la participación social como un derecho ciudadano se plasmó, progresivamente, en la creación de instituciones, metodologías y prácticas de nuevo tipo, así como en cambios conceptuales y normativos. Por supuesto, estas transformaciones no dejaron de estar sometidas a tensiones entre las dinámicas de cambio y las dinámicas de conservación del *statu quo*, siempre en pugna en el espacio regional, que dan cuenta de un conflicto más profundo sobre cómo se concibe la propia democracia. Pero veamos un poco más en detalle a qué nos referimos.

El MERCOSUR interpela a nuevos sujetos sociales y su reflejo en el lenguaje institucional

El MERCOSUR comienza a interpelar a nuevos sujetos sociales, lo cual expresa una serie de transformaciones más profundas y la voluntad política de reconocimiento de los sujetos constitutivos de lo político. Esto se refleja en su lenguaje institucional, que comienza a incorporar nuevas categorías. En sus diversas etapas, encontramos tres modalidades de interpelación a los colectivos sociales.

En su primera década, como señalamos, el interlocutor hegemónico del esquema de integración era el sector privado (grupos relacionados con las actividades de producción, distribución y consumo), tal cual puede encontrarse en el Tratado de Asunción o en los primeros reglamentos internos de los órganos decisorios. Luego, la interlocución se amplió a los llamados *sectores económicos y sociales*. Finalmente, a partir de 2003-2004, el MERCOSUR reconoció a las

organizaciones y movimientos sociales como participantes privilegiados de los nuevos espacios creados, fundamentalmente con reivindicaciones acerca de la ampliación y reconocimiento de derechos.

Cambios normativos

En segundo lugar, tuvieron lugar cambios normativos, en dos sentidos: por un lado, cambios que reconocen la participación de estos sujetos sociales en particular, no reconocida hasta entonces; y, por otro lado, cambios que reconocen la participación como un derecho en sí mismo. Pueden mencionarse, a modo de ejemplo, la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social, la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR y la institucionalización de las Cumbres Sociales, entre otros.

Instituciones, espacios, metodologías y prácticas vinculados a la participación social en el MERCOSUR

En la primera década del MERCOSUR se destacó la creación, a instancias del movimiento sindical, de los órganos sociolaborales y del Foro Consultivo Económico y Social.

A partir de 2003, como señalamos, las transformaciones mencionadas fueron plasmándose progresivamente en nuevas instituciones, espacios, metodologías y prácticas vinculadas a la participación social en el MERCOSUR. El nuevo espacio para la participación social se configuró como esencialmente heterogéneo y compuesto por elementos asimétricos en su temporalidad, profundidad, alcance y nivel de incidencia. Son ejemplos concretos y diversos las cumbres sociales del bloque, que tuvieron lugar entre 2006 y 2016 como espacio de diálogo multisectorial privilegiado entre los gobiernos y las organizaciones y movimientos sociales



de la región, y los espacios institucionalizados para la participación en el marco de la inclusión de nuevos sectores y agendas. Se crearon estos ámbitos, por ejemplo, en el marco de la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar o la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del bloque, entre otros.

La creación del Instituto en Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR implicó un salto cualitativo importante en este sendero de construcción de institucionalidad en derechos humanos en la región, y creó un espacio permanente de reflexión y diálogo entre funcionarios públicos y organizaciones sociales sobre estas políticas públicas.

Para dar apoyo a este sistema de participación social, en 2010 se creó la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR, con las siguientes funciones: creación y sostenimiento de un registro de organizaciones y movimientos sociales del MERCOSUR; financiamiento de la participación social en actividades del MERCOSUR; apoyo a la organización de las cumbres sociales; y el diálogo con organizaciones y movimientos sociales del bloque.

Participación social en el MERCOSUR y proyecto de integración

El análisis de los documentos de trabajo de diez años de cumbres sociales da cuenta no solo de la gran producción de posicionamientos y propuestas de las organizaciones y movimientos de la región que en ellas participaron, sino de lo que podemos sin lugar a dudas denominar como un *proyecto popular para la integración regional*. Esto puede visualizarse, asimismo, en el trabajo de los múltiples espacios de participación social creados a partir de 2004.

Este proyecto, con matices, tiene una matriz eminentemente emancipatoria, centrada en los objetivos de la autonomía, el desarrollo y la inclusión social en la región, y una profunda vocación por la construcción de soberanía colectiva, de defensa de la democracia, la paz, el respeto a los derechos humanos y la ampliación de derechos en todas sus dimensiones. Una hermenéutica de estos documentos deja entrever la existencia de una *demanda de reconocimiento de un derecho a la integración*, estructurado en torno a esta matriz, que debe ser garantizado por los Estados y por el propio MERCOSUR.

Participación social en el MERCOSUR. Conquistas y retrocesos

Entre 2003 y 2015 hubo un incremento sustantivo de la participación social en el MERCOSUR. En el período posterior, luego de los cambios de gobierno

ocurridos en la mayor parte de los Estados, predominó un consenso acerca de quitarle relevancia a aquello no referido a lo meramente comercial. Hubo, en algunos casos, un vaciamiento o resignificación de estos espacios en un sentido privatizador o, en otros, simplemente su desmantelamiento. Un ejemplo de ello lo constituyen las cumbres sociales. En 2017, por primera vez una Presidencia *Pro Tempore* (PPT) del MERCOSUR no organizó este espacio de diálogo con las organizaciones y movimientos sociales, a pesar de la existencia de una norma que establece que las PPT deben hacerlo.

Participación social en el MERCOSUR, memoria y proyecto.

Algunas reflexiones finales

La inclusión de diversos mecanismos, prácticas y normas relativos a la participación social en el MERCOSUR se funda en el reconocimiento de esta última como un derecho y en una profunda vocación democratizadora del esquema de integración. Apareció en el momento de su historia en que los Estados Partes están gobernados mayoritariamente por fuerzas políticas de raigambre nacional y popular.

Durante varios años —en el caso de las cumbres sociales, una década—, con matices, fortalezas y debilidades, tuvo lugar en el bloque un proceso rico y profundo de participación y organización popular.

Con el retorno, particularmente a partir de 2015, de una visión y un proyecto que negó estas dimensiones centrales de la integración regional, este proceso fue debilitado en algunos casos, o simplemente abandonado, en otros.

Está, sin embargo, en la memoria de quienes fueron sus protagonistas, de las organizaciones populares que hoy han construido de forma permanente

senderos comunes en toda la región. Y el proyecto sudamericano que se expresó en cada encuentro sigue más vigente que nunca.

Es importante, entonces, que el MERCOSUR vuelva a asumir un compromiso firme con la participación social. De lo contrario, un derecho estará vulnerado: el derecho colectivo a una integración regional soberana, inclusiva y profundamente democrática.

Referencias bibliográficas

UNIDAD DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR (2016). *Construyendo el mapa de la participación social del MERCOSUR*. Montevideo: ups.

UNIDAD DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR (2016). *Las Cumbres Sociales del MERCOSUR I. Historia y Acervo*. Montevideo: ups.

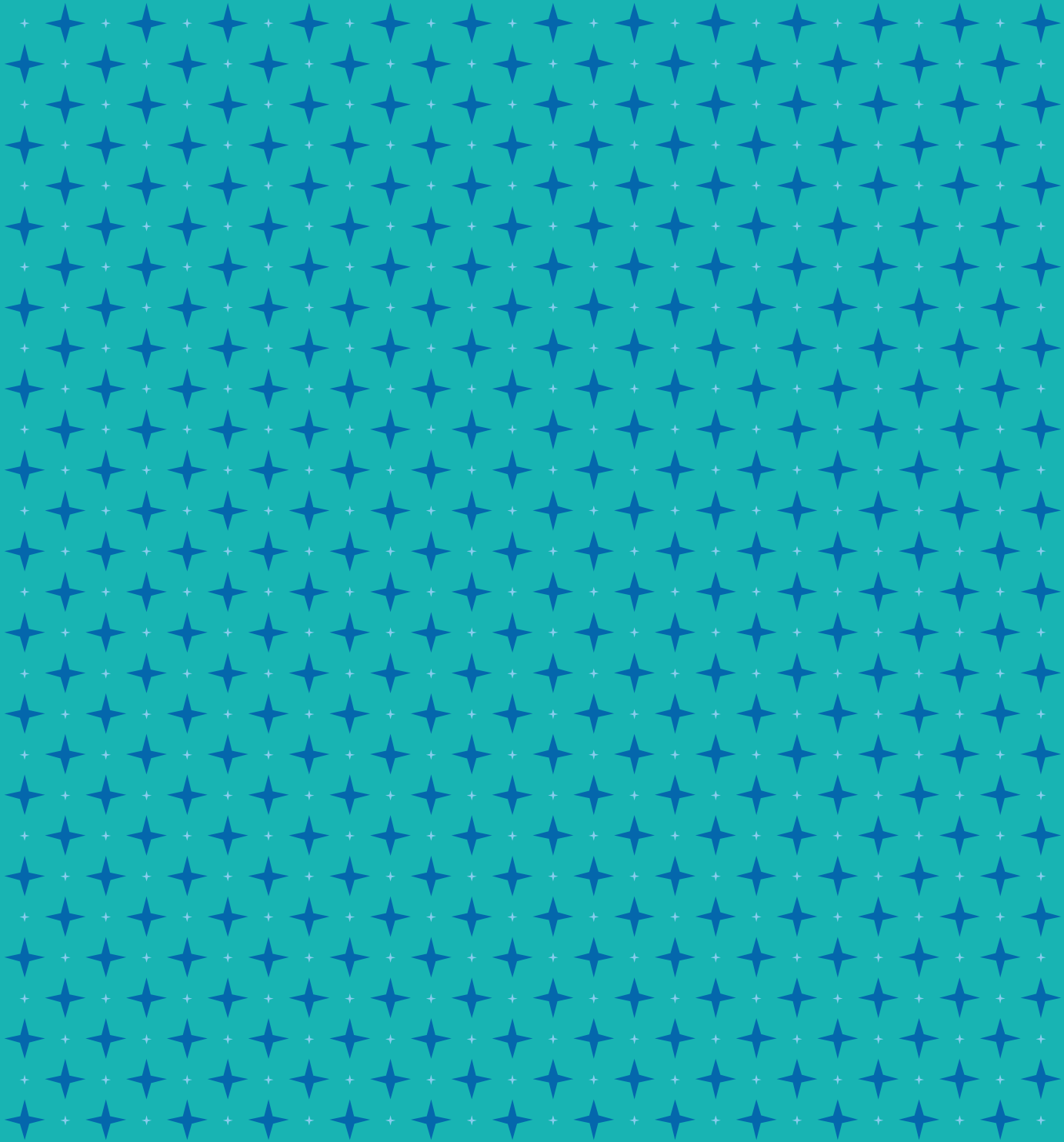
UNIDAD DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR (2016). *Las Cumbres Sociales del MERCOSUR II. Declaraciones y Documentos de Trabajo*. Montevideo: ups.

VÁZQUEZ, M. (2019). El MERCOSUR, ayer y hoy. Una geografía en disputa. En M. VÁZQUEZ (comp.), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (pp. 15-96). Buenos Aires: ciccus.

Fotografías

Autor: Adrián Altman. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 361.

Autor: Valerio Stopponi. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 366.



EL PARLAMENTO, LA EXPRESIÓN DE LOS PUEBLOS

OSCAR LABORDE

Parlamentario y ex presidente argentino del PARLASUR.

La constitución de un ámbito parlamentario deliberativo se tornó imprescindible para el debate general de la condición democrática de los Estados Partes del MERCOSUR y así afianzar nuestra integración regional. El artículo ofrece una descripción de los rasgos y desafíos del PARLASUR, uno de los pilares que sustenta la democracia moderna.

Introducción

Una gran cantidad de veces se ha definido al Mercado Común del Sur como un eterno proceso que no termina de consolidarse. Mirado erróneamente con el espejo de la Unión Europea (UE), este espacio de integración no ha logrado aún la consolidación institucional de aquel y tiene estructuras institucionales frágiles que muchas veces se ven tensionadas por la circunstancialidad de los gobiernos de turno.

En este contexto, una de las instituciones menos observadas del MERCOSUR es su parlamento, el que puede transformarse en el corto plazo, producto de las características de su conformación, en el espacio más estable y potente.

De hecho, el PARLASUR es el único que prevé la elección directa de sus integrantes por ciudadanos y ciudadanas del MERCOSUR y es el que nuclea en su

interior absolutamente todas las expresiones políticas de cada Estado miembro con representación electoral. A diferencia de otras instancias del MERCOSUR, el PARLASUR representa a los pueblos de sus Estados Partes y no a los gobiernos.

El MERCOSUR se constituyó desde su inicio en un proceso que tiende a la integración supraestatal entre Estados que forman parte de América del Sur. Inicialmente conformado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, el proceso se encaminó a la integración de un mayor número de miembros y logró la incorporación de Venezuela y de Bolivia (este último aún en proceso de adhesión plena).

En sus comienzos, el mayor anhelo era poder establecer espacios comunes para propiciar actividades comerciales e inversiones conjuntas, de manera de generar complementariedad en las relaciones intrarregionales y competitividad del bloque en el marco de las relaciones internacionales. Si bien este objetivo sigue siendo hoy el mayor pilar del MERCOSUR, cabe destacar que han existido esfuerzos conjuntos para impulsar como el eje de su relevancia a la defensa de la democracia y al establecimiento de una agenda común en cuestiones migratorias, laborales, culturales y sociales, las que, en distintos estados de su desarrollo, han encauzado caminos conjuntos y políticas comunes, la mayoría de las veces.

Se dice del MERCOSUR que es un proceso *abierto y dinámico*, y quizás estas dos palabras son las que mejor adjetivan el camino que ha llevado a cabo la integración en todos sus años de vida.

Este camino requirió dotar de una mayor institucionalidad al bloque, lo que se evidencia en los caminos constructivos, aún en proceso de consolidación, para crear instituciones jurídicas y políticas que sirvan de antesala para comprender la importancia de la integración supraestatal. Junto con ello devino la necesidad de establecer elementos de financiación sostenidos en el tiempo por los distintos Estados Partes.



Más allá de estos vaivenes, sigue siendo sumamente destacable la potencialidad del MERCOSUR resumida en sus más de 15 millones de kilómetros cuadrados de territorio, muchos de los cuales son tierras fértiles para el agro y la producción ganadera, junto con los numerosos recursos minerales, de agua dulce y petrolíferos que posee la zona. Estos se suman a sus casi 300 millones de habitantes que aportan una diversidad cultural, social, lingüística y religiosa que, a más de ser un desafío de relación, son un factor de convergencia para la gestión común.

La estructura del MERCOSUR

Como se indicó, el MERCOSUR se constituye como un órgano en el que uno de los pilares se sustenta en la cuestión democrática y su sistema estructural se apoya en los tres grandes poderes que sustentan las democracias modernas: el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo.

El Consejo Mercado Común (CMC) es el brazo superior decisorio del MERCOSUR, la «instancia máxima, responsable de la conducción del proceso de integración y de la toma de decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y plazos para la constitución definitiva del mercado común». Este órgano está compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los Estados Partes, que se reúnen todas las veces que sea necesario.

La presidencia del Consejo implica la presidencia del propio MERCOSUR, la que es ejercida por periodos a través de un sistema de rotación de los Estados miembros, llamándose así Presidencia *Pro Tempore*. Las decisiones que se toman son por consenso, a través de unanimidad, con posible veto unilateral por uno de sus miembros.

El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano netamente ejecutivo del proceso y tiene como principal función «tomar la iniciativa de proponer las medidas para la administración además de llevar a cabo la coordinación sectorial y de las políticas macroeconómicas».

Dentro del GMC existen catorce subgrupos que coadyuvan a que se puedan llevar adelante y de manera correcta las funciones del MERCOSUR. Las competencias principales del GMC se establecen en administración, decisión, control, normativa y representación exterior.

Actualmente, el sistema de resolución de controversias se basa en un esquema gradual, que pasa en un primer momento por la negociación diplomática,

en un segundo por la mediación en la Comisión de Comercio o el GMC y, en última instancia, por la solución del Tribunal Arbitral. Esta decisión puede ser apelada ante el Tribunal Permanente de Revisión, al que también se podrá acudir directamente.

Nuestro lugar, el PARLASUR

El tercer pilar democrático que necesitaba el MERCOSUR, además de un órgano ejecutivo y un órgano jurisdiccional, era un órgano legislativo, con capacidad para comenzar a producir las normas necesarias para ser ejecutadas y puestas en práctica.

Si bien para lograr la integración no se necesita solamente tener pilares ejecutores, jurisdiccionales y legislativos, sino que hacen falta elementos que permitan ir más allá con una clara voluntad política integracionista, el hecho de que exista un espacio parlamentario implica un paso hacia adelante, con la posibilidad de contar con un espacio de debate, de construcción y de puesta en marcha de normas en común para los Estados Partes.

Luego de la creación del MERCOSUR con el Tratado de Asunción, comenzó el proceso de construcción de las estructuras que conformarían el bloque regional. En el artículo 24 del Tratado de Asunción se había establecido la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), la que pretendía insertar al Poder Legislativo en el proceso de implementación del bloque, con la comisión como canal de comunicación entre los poderes ejecutivos y legislativos de los Estados Partes.

El proceso de integración MERCOSUR avanzó desde su inicio en cuestiones económicas, y el paso a un proceso de corte político debía venir acompañado con la muestra de democracia. Esta se consagró gracias al Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático que aportó esta *cláusula democrática* al sistema.

La constitución de un ámbito parlamentario deliberativo se tornó imprescindible para el debate general de la condición democrática de los Estados Partes. La razón por la cual se daba este tipo de hechos era porque no se apreciaba en el MERCOSUR hasta entonces la posibilidad de establecer órganos supraestatales, sino que se mantenía la intergubernamentalidad.

La CPC comenzó a desarrollar acciones tendientes a generar conciencia de la necesidad de establecer canales para la creación del Parlamento. Así, se desarrollaron tres acciones básicas de notorio impacto:

- La aprobación de la Agenda para la Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR, en 1999.
- La decisión de realizar seminarios sobre la instalación y funcionamiento del PARLASUR a partir de 2000.
- El establecimiento de un comité *ad hoc* para el análisis de las reformas necesarias con vistas a institucionalizar el PARLASUR en 2002.

El MERCOSUR consolidó la idea de «la necesidad explícita de una visión social de la integración regional identificando los principales ejes de acción para revitalizar y profundizar el bloque, entre los que se encuentra la creación de un parlamento cuyos miembros sean elegidos por el voto de la población».

Este rumbo hizo que en 2003 se peticionara agilizar la tramitación en los congresos nacionales de toda temática que exigiese la aprobación legislativa para la recepción por los ordenamientos de los Estados Partes referidos a la creación del Parlamento del MERCOSUR.

Más tarde, se aprobó el Programa de Trabajo 2004-2006, que manifestaba ya con literalidad la necesidad de establecer un Parlamento del MERCOSUR.

En 2004, se firmó la Decisión del CMC que instruyó a la Comisión Parlamentaria Conjunta para redactar lo que luego sería el Protocolo Constitutivo del PARLASUR.

En 2005 se adoptó dicho protocolo, que debió ser ratificado por cada Estado parte durante 2006, ya que se establecía en él que la efectiva instalación del Parlamento debía producirse antes del 31 de diciembre de 2006.

Aprobado completamente, se ponía en marcha el canal de impulso principal de compromiso democrático del MERCOSUR, su parlamento.

La creación del PARLASUR lleva por tanto en su origen la necesidad de profundizar la legitimidad democrática supranacional del proceso de integración.

Un rasgo destacable de que gozan los parlamentarios y parlamentarias del MERCOSUR es su independencia, ya que no están sujetos a mandato imperativo y pueden actuar con criterio propio en el ejercicio de sus funciones. Esto quiere decir que cada uno de los representantes debe votar con miras al conjunto de los pueblos del MERCOSUR, con libertad absoluta y sin necesidad de someter su decisión a las indicaciones que provengan de los gobiernos de los Estados que representan.

En el propio tratado de su constitución, en su artículo 2, se señala que existirán siete propósitos del PARLASUR, los que se han dado en llamar *normativos*. Estos son:

1. Representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política;
2. la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz;
3. Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones;
4. Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración;

5. Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración;
6. Contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR;
7. Promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

Para llevar a cabo este tipo de propósitos, el MERCOSUR señala sus propios principios rectores, los que deberían regir en el ámbito del PARLASUR y se señalan en el artículo 3, a saber:

- El pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región.
- La transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos.
- La cooperación con los demás órganos del MERCOSUR y ámbitos regionales de representación ciudadana.
- El respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones.
- El repudio a todas las formas de discriminación, especialmente las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica.
- La promoción del patrimonio cultural, institucional y de cooperación latinoamericano en procesos de integración.
- La promoción del desarrollo sustentable en el MERCOSUR y el trato especial y diferenciado para los países de economías menores y para las regiones con menor grado de desarrollo.
- La equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales, y la solución pacífica de las controversias.



Los desafíos actuales del PARLASUR

Llegados a este aniversario del MERCOSUR, el PARLASUR, nuestro parlamento, debe ratificar sus objetivos fundacionales y a la vez reformular sus objetivos actuales:

- Representar a los pueblos de los Estados Partes del MERCOSUR.
- Defender y profundizar los procesos democráticos en la región.

- Consolidar a la región como zona de paz no nuclear.
- Aportar cotidianamente a la profundización de la integración inclusiva y supranacional del bloque.
- Colaborar con la construcción supranacional de una identidad MERCOSUR.
- Generar ámbitos de participación ciudadana para incorporar anualmente la organización de la Cumbre Social como ámbito de consulta y debate de todos aquellos sectores y movimientos sociales de los Estados Partes, preocupados y ocupados en consolidar la integración regional.

El otro gran desafío por venir es concretar definitivamente el Día del MERCOSUR Ciudadano, de manera tal que aquel objetivo democrático sea llevado a cabo en su totalidad, con la elección directa de todos los Parlamentarios, el mismo día en todos los Estados Partes.

Si realmente se quiere cumplir con la voluntad del proceso de democratización supranacional del PARLASUR deberemos propugnar una clara labor conjunta, entre todos los parlamentarios y todas las parlamentarias del MERCOSUR y las parlamentarias y parlamentarios nacionales de cada uno de los Estados Partes, para que pueda llevarse adelante este camino de implementación de un único día en el que se celebren comicios simultáneos en todos los Estados.

Ese es nuestro principal desafío para contribuir a la consolidación del MERCOSUR, la institucionalización de un PARLASUR democrático, integrador y con la elección de todos sus integrantes de modo directo y simultáneo.

Nuestro parlamento guarda entonces un papel clave en el futuro del MERCOSUR, debe ser un elemento central en la integración y un activo defensor del

proceso, que propicie cambios sustanciales y encuentre así la posibilidad de desarrollo parlamentario supranacional y, con ello, sistémico.

Hacia allá vamos.

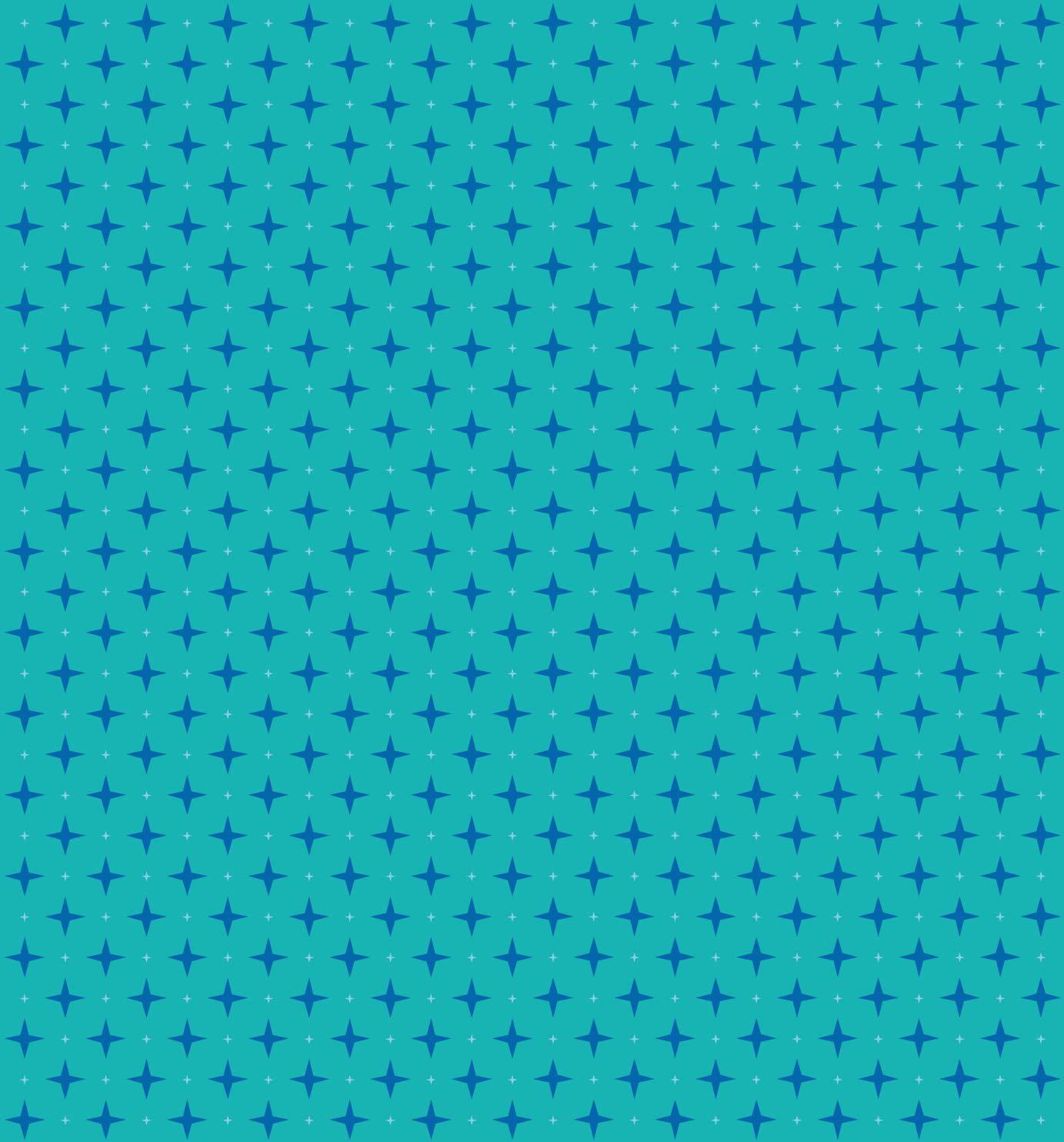
Fotografías

Parlamentarios argentinos votando en sesión ordinaria del PARLASUR.

Fuente: PARLASUR, p. 373.

Parlamentarios de PARLASUR en el Palacio Legislativo de Uruguay.

Fuente: PARLASUR, p. 379.



LA AGENDA SOCIAL Y SUS PRINCIPALES DESAFÍOS

VANESA WAINSTEIN

Asesora especial para Asuntos y Relaciones Internacionales de la Unidad Ministro, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Este artículo presenta una visión constructiva de las oportunidades que el MERCOSUR Social le brinda a la región, a partir del repaso de los avances, las dificultades y los retrocesos que ha tenido el proceso de integración regional en el ámbito social. Así, los desafíos en la construcción de agendas comunes también suponen la revalorización de instancias centrales como la participación ciudadana, la profundización de la democracia, la protección social, los efectos de la desigualdad, la seguridad y soberanía alimentaria, entre otros asuntos prioritarios en la agenda pública del bloque para los próximos años.

Dimensión social y ejes de acción

La celebración de las tres décadas del MERCOSUR nos invita a compartir una reflexión sobre las realizaciones y las acumulaciones en términos institucionales. También contemplar períodos de estancamiento, de pesimismo e incertidumbre en la implementación de planes y proyectos y períodos de oportunidades de lanzamiento y relanzamiento de estos.

Diversos debates en torno al desarrollo social en el contexto de treinta años se han generado en el proceso del MERCOSUR. En este sentido, pretendo encarar una visión constructiva de las oportunidades que el MERCOSUR Social le brinda a la región y para focalizar en esta mirada haré un breve repaso de los avances, las dificultades y los retrocesos que ha tenido el proceso de integración regional en el ámbito social.

Los tiempos que corren se presentan en contextos complejos, cambiantes y desafiantes para los sistemas políticos de la región sudamericana, para las instituciones regionales en general y para el MERCOSUR en particular, como esquema de cooperación e integración regional. Existe una agenda común en torno a determinados ejes e iniciativas logrados por consenso y con el ánimo de impulsar políticas sociales sustentables, sostenibles con enfoque y promoción de derechos ciudadanos.

Un análisis del desarrollo social del MERCOSUR debe partir de su caracterización como un proceso influenciado por diversos factores de carácter económico, político y por las dinámicas propias de cada Estado miembro, sumadas a los aspectos institucionales, burocráticos, socioeconómicos e ideológicos vinculados a los procesos de integración regional. Los desafíos en la construcción de agendas comunes, avances y logros también suponen la revalorización de instancias centrales como lo son la participación ciudadana como forma de profundizar la democracia, la protección social, los efectos de la desigualdad, la seguridad y soberanía alimentaria, entre otros que deben ser considerados asuntos prioritarios en la agenda pública del bloque para los próximos años.

Podemos decir que la dimensión social se enfoca en cuatro grandes ejes: el desarrollo social, el desarrollo sustentable, la integración ciudadana y el espacio de diálogo y participación de la sociedad civil. Estos ejes conforman el



llamado MERCOSUR Social, que se caracteriza por ser un proceso de integración en permanente construcción, con una agenda de integración abierta, positiva, propositiva y en continuo movimiento, en la que los países asumen su liderazgo regional para redefinir un marco institucional acorde a los desafíos internos y externos del bloque.

Enmarcados en un plan, estos ejes permiten la posibilidad de otorgarle un tratamiento efectivo a las asimetrías, establecer prioridades para alcanzar

resultados concretos, que aporten al desarrollo económico y social en la región, y hacer partícipes a los actores de la sociedad civil en la nueva agenda regional. En la construcción de un esquema de vinculación regional para el desarrollo social, los Estados contribuyen principalmente con voluntad política, herramientas y la importancia de la evaluación de las agendas para potenciar los aciertos y fundamentalmente trabajar en la reconstrucción y recomposición del tejido social de cada uno de nuestros países.

Marco institucional

Durante los últimos años la dimensión social del MERCOSUR se ha consolidado como uno de los ejes estratégicos del proceso de integración regional. Así, la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS), el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM), junto con las redes y comisiones especializadas y las Cumbres Sociales, conforman el núcleo de las estructuras operacionales del bloque en el campo social.

El Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) es un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales que consoliden la dimensión social del MERCOSUR. Desde la perspectiva institucional, la dimensión social se refleja en el universo de organismos y ámbitos del MERCOSUR, cuya finalidad es la de articular y coordinar intercambios de prácticas, metodologías e intervenciones pluriestatales en la esfera de las políticas sociales.

En referencia a la estructura de los órganos y reuniones que componen y lideran el sector social del MERCOSUR, fue creada la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social. Su función es la de orientar las acciones conjuntas para el desarrollo social de los Estados Partes. Es allí que la dimensión

social del bloque comienza a constituirse en un factor fundamental para la agenda del proceso de integración. Desde su institucionalización, ha guiado sus objetivos en función de proporcionar medidas tendientes a la coordinación de políticas y a la implementación de acciones conjuntas para el desarrollo de los Estados Partes. En ese proceso de construcción y fortalecimiento se ha logrado afianzar una serie de principios y conceptos sobre problemáticas comunes que promueven intervenciones en las asimetrías entre los países.

La Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR fue creada en 2008 con la propuesta de avanzar en el desarrollo de la dimensión social, fortalecer el proceso de integración, aportar a la superación de asimetrías y promover el desarrollo humano integral. Es un espacio de diálogo y articulación que está presidido por autoridades de desarrollo social de los gobiernos y lleva temas transversales de políticas sociales, como lo son salud, educación, trabajo, cultura, población indígena, afrodescendientes, agricultura familiar, juventud, la agenda de género y diversidad y el abordaje integral en las fronteras.

Para cumplir los desafíos de integración social del bloque y de la RMADS, el CMC creó, a través de la Decisión 03/07, el Instituto Social del MERCOSUR. Desde el 2009 viene consolidando su actuación regional, en un rol articulador de las reuniones que componen el sector social del MERCOSUR. Se constituye en una instancia técnica permanente de investigación en el campo de las políticas sociales y de implementación de líneas estratégicas aprobadas por la RMADS, con miras a contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del MERCOSUR. Su rol es clave a fin de promover la ejecución de los planes de trabajo planificados por la RMADS y la CCMASM, como también facilitar los mecanismos de evaluación de dichos planes.

El Instituto Social del MERCOSUR, en su calidad de órgano ejecutor del mandato de la Reunión de Ministros de Desarrollo Social, posee dos pilares fundamentales que orientan las actividades. Uno es el área de Investigación y Gestión de la Información, Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales, departamento encargado de realizar investigaciones y estudios comparativos, identificar indicadores sociales regionales y generar espacios de intercambio en torno a la gestión de los sistemas de información social. También colabora en la generación de instancias técnicas de diálogo y elaboración de proyectos en materia de políticas sociales regionales, en el intercambio de prácticas socialmente relevantes y en la identificación de oportunidades para la cooperación horizontal.

En el undécimo aniversario de su creación, bajo el lema «Países más integrados, personas más protegidas», se destacó la implementación de diversas actividades. Entre ellas, el Programa Escuela de Gobierno de Políticas Sociales que fue una aspiración de la RMADS desde el año 2017, el Programa Diálogos de Asunción para la Agenda Social y Agenda 2030 (DAAS), el Programa Fronteras en el MERCOSUR y Gran Chaco Americano y el Curso sobre planificación y territorialización de la Agenda 2030.

Por otra parte, el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) es la hoja de ruta, que desde 2011 establece los 101 objetivos más importantes acordados en sus 10 ejes y 26 directrices estratégicas. Los gobiernos al frente de los Estados Partes concuerdan en aspectos conceptuales y sus consecuencias la definición de la agenda social del MERCOSUR, y constituyen un diálogo con la sociedad civil, eje fundamental para la articulación y consolidación del MERCOSUR Social.

El PEAS posee un anclaje internacional, regional y de articulación local profundamente legitimado y muy presente en las agendas públicas de los Estados.

Durante el período 2011-2015, desde los diferentes ámbitos que componen la dimensión social del MERCOSUR se han llevado adelante actividades relacionadas con los ejes, directrices y objetivos prioritarios del PEAS. La dinámica propia del bloque de ampliar las miradas y temáticas sociales, y con ello las instituciones, llevó a que desde distintos espacios y de manera sucesiva desde 2014 se planteara la necesidad de evaluar al PEAS en torno a su impacto sobre las acciones concretas, su real incorporación como una referencia en cada espacio institucional del MERCOSUR. En tal sentido, en 2015 se sentaron las bases para el proceso de evaluación y revisión de dicho instrumento, el que concluyó tras un exhaustivo relevamiento analítico en 2017.

Agenda propositiva

La CCMASM cuenta con la asistencia de organismos técnicos especializados del bloque, como el

La revisión de experiencias nos permite afirmar que se mantiene como reto la necesidad de generar información cualitativa y cuantitativa actualizada sobre la situación de las personas que circulan en el espacio regional y favorecer el aprendizaje y la cooperación, a partir de las experiencias exitosas y buenas prácticas locales que pueden ser escaladas regionalmente. En este sentido, fomentar el intercambio y compatibilizar agendas sociales resulta necesario para consolidar comunidades comprometidas con las necesidades del desarrollo social y con los derechos de las personas.

En el ámbito de las políticas sociales regionales, estos últimos años se han registrado avances sustantivos, como el establecimiento del Plan de Acción para la Conformación Progresiva del «Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR» y la «Cartilla de la Ciudadanía». La densidad normativa es un indicador de la

intensidad y volumen de las relaciones entre los Estados miembros y constituye una prueba fehaciente de la marcha, el dinamismo, la impronta, la voluntad y la proactividad que los gobiernos le han impartido al MERCOSUR en la dimensión social con la mirada puesta en las personas en el centro de las políticas.

Otro factor a tener en cuenta es la creciente expansión de la cooperación Sur-Sur (css) y la cooperación triangular (CT). Estas modalidades brindan una valiosa oportunidad para el intercambio horizontal de conocimientos, buenas prácticas y políticas públicas exitosas entre distintos actores, tanto de la región como de países asociados al proceso de integración, y contribuyen a la profundización de la integración regional mediante la adquisición de nuevas capacidades.

Explorar las posibilidades que ofrecen estas modalidades de cooperación e impulsar y avanzar en el diseño e implementación de iniciativas de este tipo podría ser una estrategia valiosa para la política de cooperación internacional del proceso de integración regional. Para transitar este camino, el MERCOSUR deberá enfrentar una serie de retos institucionales y financieros.

Los principales desafíos de la agenda social para el MERCOSUR actual se vinculan directamente con la posibilidad de conciliar, conjugar y articular las dimensiones económica, social y política, en un contexto de equilibrio y ambientalmente sustentable, en una mirada compartida, fortaleciendo la integralidad de las políticas sociales y la reconstrucción y saneamiento del tejido social y productivo. Para eso es menester trabajar sistemáticamente en profundizar las reformas sociales desde un enfoque de universalidad, revalorizar los bienes y servicios públicos regionales, mejorar la calidad y el acceso a servicios sociales básicos, superar las asimetrías, sin dejar a nadie atrás y comenzando por los últimos para llegar a todos.

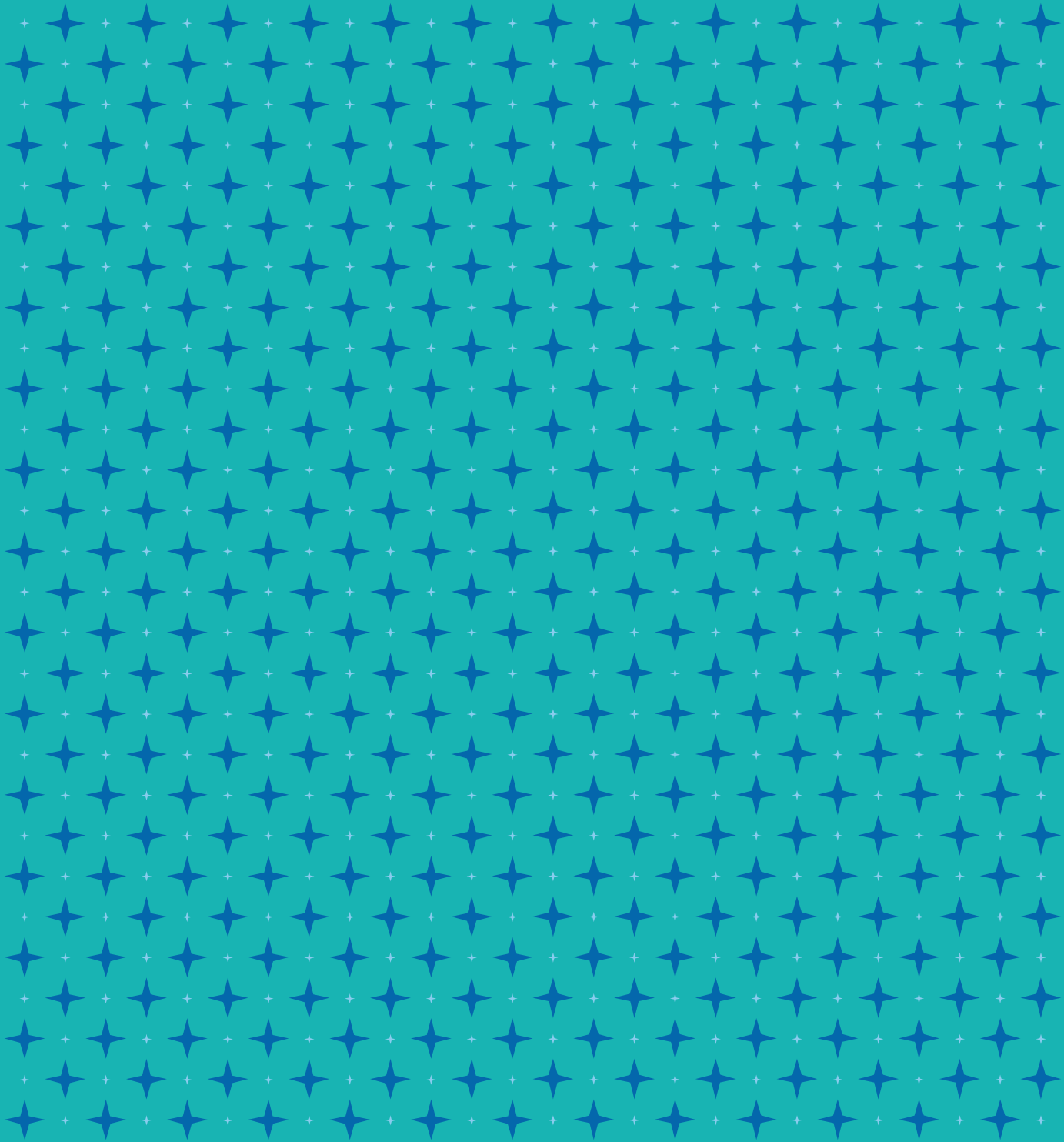
En un ejercicio de prospectiva, debemos pensar estratégicamente en el rediseño de planes, programas y proyectos para la reducción de la pobreza y protección social de mediano y largo plazo, contemplando planes de recuperación para la coyuntura sociosanitaria y económica en un escenario poscovid-19. También trabajar en un enfoque participativo, en la capacidad de territorializar las agendas y en la evaluación de políticas públicas, fortaleciendo los mecanismos de información, las capacidades estadísticas en el ámbito regional, promoviendo el multilateralismo en materia de cooperación Sur-Sur y triangular entre otras intervenciones prioritarias y necesarias, en consonancia con el proceso de aceleración de la Agenda 2030 en la región.

A modo de conclusión, debe remarcarse que el camino que ha tenido el MERCOSUR en cada etapa desde el Tratado de Asunción de 1991 ha sido el reflejo de las decisiones políticas que los gobiernos de los Estados Partes han tomado según su visión de la coyuntura regional y global, las realidades individuales internas y la sintonía con sus socios, entre otros aspectos. Hacia los próximos años deben construirse consensos para un diseño superador que fortalezca la calidad institucional del MERCOSUR y generarse instancias para planificar políticas regionales con un criterio transformador, manteniendo el *diálogo social* como elemento de cohesión que exige un ejercicio permanente para responder a los problemas y necesidades de la ciudadanía.

Fotografía

Los niños en la frontera. La infancia es uno de los ejes centrales de la dimensión social del MERCOSUR. Autor: Valerio Stopponi.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 385.



LAS MIGRACIONES LABORALES EN MERCOSUR

HÉCTOR RECALDE

Diputado de la Nación por la Provincia de Buenos Aires.

El MERCOSUR ha producido a lo largo de su historia valiosos instrumentos de política regional que garantizaron la defensa de los derechos de los trabajadores y las condiciones para facilitar las migraciones laborales entre los Estados Partes. El desafío para los próximos años será generar más oportunidades y mejores condiciones de inserción laboral e inclusión social.

La constitución del MERCOSUR fue, en gran medida, el resultado de una decisión política estratégica de proyectar juntas nuestras sociedades hacia el futuro; su desarrollo, como proceso de integración, fue posible gracias a los valores compartidos por los países miembros, como la democracia, los derechos humanos, la defensa de libertades fundamentales y el desarrollo sustentable y con equidad.

La decisión de construir un mercado común llevaba naturalmente consigo la necesidad de garantizar y facilitar la libre movilidad de los trabajadores. En efecto, la cuestión de las migraciones laborales estuvo presente de manera prioritaria y en forma amplia en la construcción del bloque, tal como surge del Tratado Fundacional de Asunción y luego de manera particularizada en los

primeros documentos de la dimensión laboral del MERCOSUR. Naturalmente, no hubiese sido posible ni deseable la integración sin abordar la cuestión del empleo, la protección de los trabajadores y su amplia participación en el proceso.

Tratamiento de las relaciones laborales y participación de los trabajadores

Desde su creación, el espacio regional ha logrado avanzar en el tratamiento de los temas vinculados a las relaciones laborales y a la participación de diversos actores sociales, y especialmente de representantes de los trabajadores, en el proceso de integración.

Luego de la suscripción del Tratado de Asunción, los ministros de Trabajo de los cuatro Estados Partes se reunieron, ya en mayo de 1991, y suscribieron la Declaración de los Ministros de Trabajo de los países miembros del MERCOSUR. Entre otros objetivos, en la declaración quedó bien clara la vocación política de atender los aspectos laborales y sociales del MERCOSUR y acompañar las tareas de los respectivos representantes para asegurar que el proceso de integración fuera acompañado de un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo de los países que suscribieron el tratado.

En diciembre de 1991 se formalizó la reunión de ministros de Trabajo del MERCOSUR y se creó una instancia específica para el tratamiento de los asuntos laborales, el Subgrupo de Trabajo n° 11 (luego SGT 10 sobre «Asuntos laborales, empleo y seguridad social»). En el ámbito de este subgrupo de trabajo se crearon varias comisiones para tratar diversas e importantes temáticas como las relaciones individuales y colectivas de trabajo, la creación de empleo, la formación profesional, la seguridad en el trabajo, la seguridad social, entre otras.

Como se mencionara más adelante, la participación de los diversos sectores de la vida económica y de la sociedad civil en un proceso de integración es fundamental para lograr crecimiento con inclusión social y, con este, consensos en cuanto al proceso mismo. Bajo este prisma, cabe destacar el funcionamiento del referido tripartito del SGT 10, en el que participaban tanto los funcionarios públicos como los representantes empresariales y sindicales.

Un hito importante en la participación y representatividad del sector privado, de los trabajadores y de otras organizaciones de la sociedad civil en el proceso del MERCOSUR se dio hacia 1994, cuando en el Protocolo de Ouro Preto se institucionalizó el Foro Consultivo Económico y Social (FCES). El Foro comenzó a sesionar en 1996 y desde entonces ha tenido un rol destacado y ha enriquecido al bloque con la perspectiva de actores fundamentales para el proceso de integración.

No pretendo aquí hacer una descripción detallada de todas las instancias (y su evolución en el tiempo) en las que está presente la cuestión del trabajo. Simplemente quiero señalar que se trata de una cuestión que ha estado presente desde los orígenes del bloque, y que, bajo la dirección de los ministros de Trabajo y con la participación de los diversos actores de la sociedad, se han obtenido resultados en cuanto al reconocimiento de los derechos de los trabajadores, creación de empleo, movilidad, seguridad social, formación, seguridad en el trabajo, entre otros.

Construyendo la libre circulación de los trabajadores.

El acuerdo de residencia del MERCOSUR

Un paso fundamental hacia la libre circulación de personas, no solo en el MERCOSUR sino también en el resto de los países asociados al bloque de América



RADIO
1000

1232
TUACION
apertura
20 hs.

1362-29
COMO
RECORDA

Br
n
1000
900



del Sur, se produjo con la suscripción del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Desde su entrada en vigor, el acuerdo se ha venido aplicando exitosamente, y los Estados Partes han otorgado un creciente número de visas de trabajo o residencias temporales y permanentes. Hoy, en los países del MERCOSUR y los demás Estados Partes del acuerdo es más fácil y rápido gestionar la residencia.

El acuerdo consagra un criterio migratorio basado en la *nacionalidad* MERCOSUR y, al establecer reglas comunes para que los ciudadanos puedan tramitar su residencia y fomentar la simplificación de los requisitos exigidos, ha facilitado la migración con fines de trabajo y aumentado las oportunidades laborales.

Pero lo que instala definitivamente al MERCOSUR en el marco de los procesos migratorios más avanzados en el sistema de derechos humanos es el artículo 9 referido a los derechos de los inmigrantes y de los miembros de sus familias. Este artículo de reconocimiento pleno del acceso en iguales condiciones a la persona del migrante y su familia supera incluso a las disposiciones del Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, ratificado por Argentina por la ley 26.202 en 2006.

En otras palabras, el acuerdo funcionó como un efectivo instrumento de inclusión, ya que ayudó a regularizar la situación de aquellos que vivían y trabajaban en países del bloque y no contaban con residencia, y posibilitó una equiparación de derechos entre los trabajadores migrantes y los nativos registrados. Esto se dio ya que el Acuerdo incluye también una serie de derechos para quienes obtienen la ciudadanía: libre circulación, el derecho a trabajar en las mismas condiciones que los nacionales (en cuanto a la remuneración, condiciones de trabajo y seguros sociales), y al acceso a la salud y educación, la posibilidad de transferir remesas, libertad de culto, igualdad de derechos civiles, sociales,

culturales y económicos, derechos de petición a las autoridades, reunificación familiar, entre otros.

Un punto que en lo personal me parece central en el Acuerdo de Residencia es la no criminalización de la situación irregular del migrante, en coincidencia con nuestra legislación interna —la ley 25.871—. También se incluyen derechos fundamentales como el derecho a trabajar desde el momento que se obtiene la residencia precaria.

Al facilitar la migración con fines de trabajo y consagrar derechos a favor de los trabajadores migrantes y sus familias, el Acuerdo de Residencia se constituye en el marco de identidad del proceso migratorio del MERCOSUR y un paso fundamental para garantizar la libre movilidad de los trabajadores, consagrada en Asunción.

Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR

Para impulsar la construcción de un mercado de trabajo en la región resultaba también necesario abordar las cuestiones asociadas a la seguridad social de las personas migrantes.

El Tratado de Asunción consagró la voluntad de avanzar hacia la libre movilidad pero no incluyó disposiciones sustantivas sobre armonización en materia de seguridad social. Era necesario lograr mecanismos que fueran aplicables en todos los países del MERCOSUR que otorgaran una protección integral a los trabajadores migrantes para facilitar su jubilación, o para situaciones de invalidez.

Así, en 1997 se alcanzó el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, que entró en vigencia en 2005. Se trata de un sistema compensatorio del sistema jubilatorio para los trabajadores que realizan actividades en dos o

más países del MERCOSUR que ha demostrado ser muy útil. Esto no significa que la región haya logrado mínimos comunes de cobertura de los sistemas de seguridad social, ya que no hay supranacionalidad y cada país mantiene su sistema. El convenio coordina los aportes de una persona que ha trabajado en varios países y se los acredita en el país de residencia definitiva.

No hace falta aclarar que la ausencia de un sistema que evitara perder aportes efectuados en diversos momentos de la vida laboral como consecuencia de migraciones operaba como un gran desincentivo para radicarse y trabajar en otro país. Y *a contrario sensu*, el Acuerdo de Seguridad Social otorga seguridades sobre la jubilación a quienes emigran o trabajan ocasionalmente en diversos países del bloque y facilita la movilidad y las oportunidades a los trabajadores.

La Declaración Sociolaboral

Otro paso importante del MERCOSUR para avanzar en la dimensión social y laboral fue la adopción por los presidentes, en diciembre de 1998 (y ampliada en 2015), de la Declaración Sociolaboral. Esta se basa en ciertos principios que los Estados Partes ya habían adoptado, como la pertenencia a la Organización Internacional del Trabajo y la ratificación de sus principales convenios. En la declaración se incluyen y ratifican principios y derechos laborales que van consolidando una base regional, un piso común de protección de derechos en todo el bloque. Es una declaración de derechos fundamentales de carácter social, que incluye derechos individuales (como la no discriminación, la igualdad, trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación del trabajo forzoso, trabajo infantil y de menores, y derechos de los empleadores) y derechos colectivos (libertad de asociación y sindical, negociación colectiva, huelga y otros). Además, se incluyen

otros derechos como la formación profesional, la creación de empleo, la salud y seguridad en el ámbito laboral y la seguridad social.

La Declaración Sociolaboral prevé un mecanismo de seguimiento por una Comisión Sociolaboral, que fue creada en 1999 como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común, con el objeto de fomentar y acompañar la aplicación del instrumento. Fue creada como un órgano de participación tripartita, con instancias nacionales y regionales, aunque con carácter promocional y no sancionatorio.

Palabras finales

El Mercado Común del Sur fue concebido como un acuerdo de integración profundo, que va mucho más allá de un mero acuerdo comercial. Uno de los objetivos centrales en su creación fue, y sigue siendo, el de unir a los pueblos de la región, a través de la integración y el progreso económico y social de todos. Para lograrlo es central contar con un mercado de trabajo regional que ofrezca a nuestros trabajadores oportunidades y condiciones de inserción laboral.

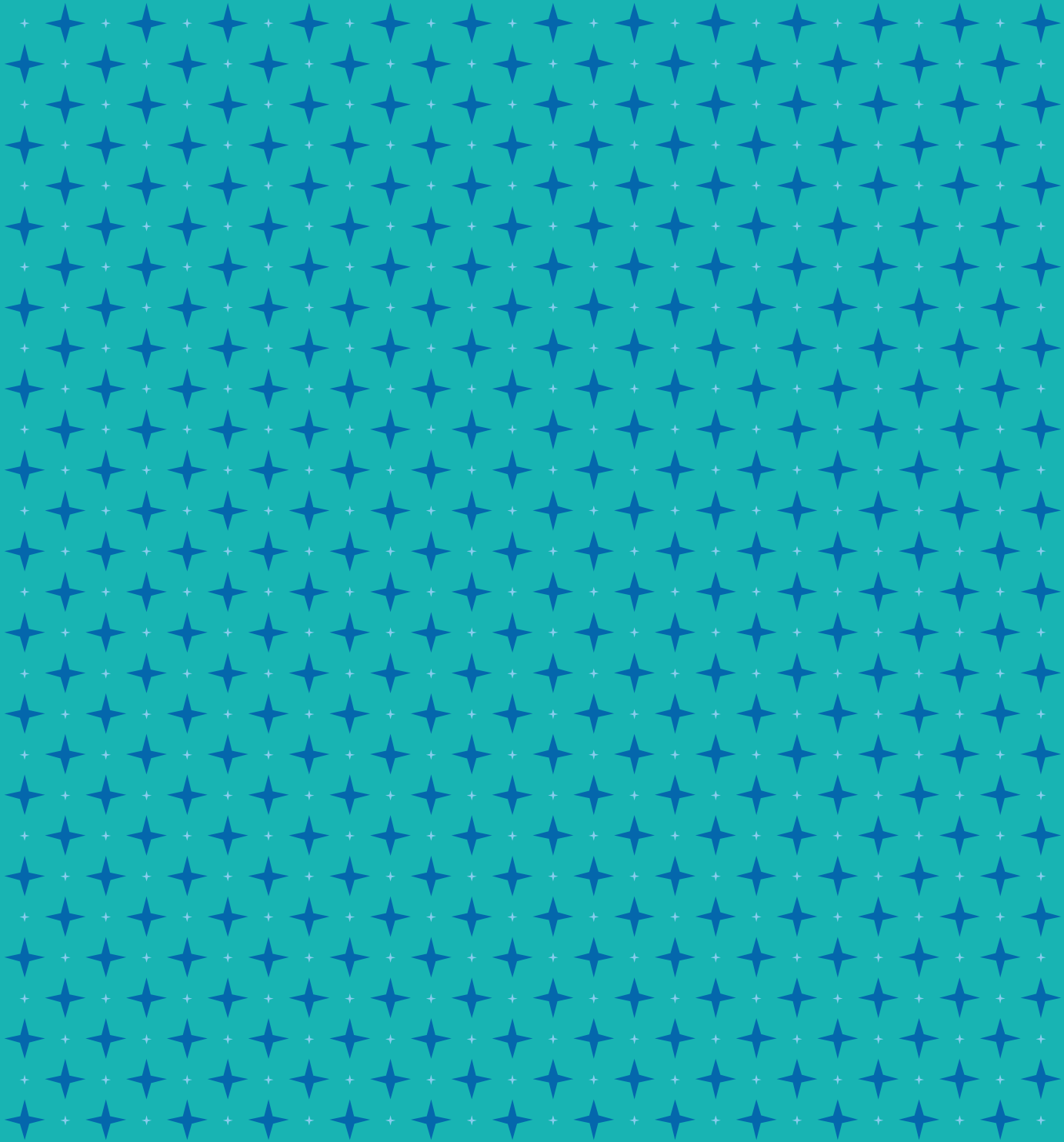
Esto solo es posible si avanzamos en normas de protección de los trabajadores, en el diálogo y la participación de los diversos actores sociales y en condiciones para la movilidad plena de las personas. A través de acuerdos internacionales y fruto del trabajo de varias instancias decisivas dentro del MERCOSUR, nuestro bloque lo ha ido logrando.

A treinta años de la firma del Tratado de Asunción, el MERCOSUR ha producido instrumentos de política regional que facilitan la protección y la circulación de los trabajadores: entre otros, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, la Declaración Sociolaboral de los años 1998 y 2015 y el Acuerdo sobre Residencia

para Nacionales de los Estados Partes del bloque. En momentos de balances, a veces es bueno poner en perspectiva los logros, y los mencionados en este artículo nos dan motivos para ser optimistas sobre la capacidad de nuestro bloque de encarar los desafíos futuros, que garanticen más y mejor trabajo para todos los ciudadanos del MERCOSUR.

Fotografía

Autor: Thiago Silva. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 396.



EL ACUERDO SOBRE RESIDENCIA DEL MERCOSUR:
PIEDRA ANGULAR DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA REGIÓN

NORA PÉREZ VICHICH

Docente en la Maestría en Políticas y Gestión de las Migraciones Internacionales en la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

«Apostamos mucho a esta política migratoria; apostamos a que sea una política de integración; apostamos a que realmente en el marco del MERCOSUR entren a sentir a cada país como su propia nación y en este caso a la Argentina.»

Presidente Néstor Kirchner, en el acto de presentación del Plan Nacional de Normalización Migratoria, diciembre de 2005.

En el aniversario del bloque debe revalorizarse al Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR como elemento esencial en la construcción de la integración regional y como instrumento de política migratoria que contiene elementos innovadores y de ruptura con modelos hegemónicos. Marcó el retorno a la matriz de la libre circulación como modelo de movilidad en el bloque que el periodo neoliberal se empeñó en relegar.

Libertad y movilidad

A treinta años de su nacimiento, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nos invita a revisar el escenario que plantea el proceso de integración sobre esa forma de movilidad humana que emerge como categoría teórica constituyente: la *libertad de circulación de trabajadores*, que describe el límite o techo que tiene la *libertad de movilidad* en un mercado común. En el MERCOSUR ese techo ha sido perforado hasta convertirse en un proyecto que va construyendo los cimientos sobre los que debería apoyarse la *libre circulación de personas*, independientemente de su condición laboral, en tanto *ciudadanos de los Estados Partes del MERCOSUR y sus Estados Asociados*.

Los Estados Partes del MERCOSUR, como la región sudamericana en su conjunto, se encontraban a principios del siglo XXI intentando remontar las consecuencias económicas y sociales de las políticas de ajuste neoliberal nacidas al calor de la nueva estrategia de acumulación del capitalismo transnacional expresada en el Consenso de Washington. Esas políticas fueron devastadoras de estas economías, con achique de sus sistemas productivos, fuerte precarización de sus estructuras laborales y quita de derechos sociales básicos a amplios segmentos de población.

En el marco intrarregional, los migrantes se movilizaban sujetos a regulaciones en donde el eje no estaba puesto en su calidad de iguales, sino en premisas que en general respondían a principios restrictivos, muchas de ellas productos institucionales de las dictaduras militares.

Pero el siglo XXI también encuentra a los socios del MERCOSUR insertos en procesos democráticos que dieron lugar a gobiernos de cuño progresista y de liderazgos populares, que buscaron remover las políticas de los noventa y sus consecuencias, con objetivos políticos centrados en la justicia social, la

redistribución de la riqueza y la inserción social igualitaria. De esa forma, lograron ensanchar el rango de sus democracias con políticas que redujeron la desigualdad, así como políticas de desarrollo enfrentadas con la ortodoxia del Consenso de Washington.

El Consenso de Buenos Aires, firmado por Argentina y Brasil en octubre de 2003, fue portador de un giro muy fuerte hacia lo social, que asumió «la autonomía y el desarrollo como derechos de los pueblos» y las garantías de algunas dimensiones fundamentales para la integración regional de la población. Una de esas dimensiones es la matriz de la libre movilidad humana dentro del proceso de integración regional, tal como se lo planteó en ese momento: la *libre circulación de personas*, posible en la medida que los Estados reasumieran facultades y la integración regional se visualizaba como una herramienta capaz de dar respuesta a la generación de la inclusión y equidad demandada.

Migrar: un derecho

No fue ajena al retorno a la matriz de la libre circulación en el MERCOSUR la construcción de un nuevo modelo legal para el tratamiento de las migraciones que elaboraba internamente Argentina buscando saldar la deuda que representaba mantener, a veinte años de la redemocratización, la normativa nacida de la más cruel dictadura cívico-militar de nuestra historia.

Desde las postrimerías del periodo neoliberal, nuestro país gestaba el cambio de paradigma migratorio, impulsado por la acción de la sociedad civil, que reunía organizaciones de trabajadores, asociaciones de migrantes, centros académicos y algunos representantes de organismos oficiales que en la década de los noventa comenzaron a bregar por la derogación de la normativa dictatorial.



El proyecto instalaba al migrante como eje central de las políticas migratorias y al acto de migrar como un derecho. Su discusión se desarrolló en el ámbito legislativo pero también fuera de este, con amplia participación de la sociedad civil y de los organismos oficiales; y fue promulgado en enero de 2004 bajo la presidencia de la Nación del Dr. Néstor Kirchner.

En el MERCOSUR, por su lado, las cuestiones relativas a las migraciones se abordaban hasta ese momento en el Grupo de Trabajo Migratorio

dependiente de la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros del Interior, con un fuerte sesgo hacia la seguridad. Esta dependencia imprimía a la perspectiva de las migraciones una tendencia securitista y de control que se quebraría en 2002. Los aires de cambio llegaron cuando frente a la realidad pertinaz de la irregularidad migratoria en la región, Brasil planteó la propuesta de un programa de regularización general y simultánea en los países miembros del MERCOSUR.

En ese contexto, la delegación argentina en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR apostó a una contrapropuesta audaz e innovadora, como fue la de generar mecanismos facilitadores de la regularidad, ágiles y permanentes, y propuso el proyecto de acuerdo que sería aprobado en la Cumbre de Presidentes de ese mismo año: el Acuerdo sobre Residencia de Nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR.

Dicho acuerdo reconoce el derecho de los nacionales de un Estado Parte o Asociado a solicitar y obtener una residencia por dos años en el territorio de otro Estado Parte o Asociado, así como la opción de acceder a una residencia permanente solicitándola dentro de los noventa días previos al vencimiento de dicho período. Para ello no se requiere otro criterio migratorio que la acreditación de la nacionalidad, por nacimiento o naturalización, de alguno de los países miembros o asociados, y la presentación de los requisitos simplificados previstos en su articulado.

Además, estableció el principio de igualdad entre los nacionales de los Estados Partes y Asociados en relación con los derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular, el derecho a trabajar y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes internas. También reconoció un trato no menos favorable que el que

reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral; asociarse con fines lícitos; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de los Estados Partes; petitionar a las autoridades; y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio.

Asimismo, incorpora expresamente el derecho a la reunión familiar, a transferir libremente ingresos o ahorros personales y fondos de sustento para sus familiares; y garantiza el derecho a la educación y el acceso a sus instituciones públicas de los hijos de los migrantes independientemente de la condición migratoria de sus padres.

El acuerdo es, en definitiva, producto de rupturas paradigmáticas en la fundamentación de las políticas migratorias y, al mismo tiempo, generador de otras que habrían de contribuir a profundizar los cambios en la mirada y el tratamiento de la movilidad humana en el proceso de integración regional. Hoy está vigente en nueve de los doce países del territorio sudamericano.¹

Asimismo, se trata de una experiencia sin muchos antecedentes en materia de políticas migratorias. Es de un instrumento jurídico regional que fija una política migratoria *común* que, evitando enunciaciones generalistas, establece algo tan concreto como singular: *requisitos comunes para el ingreso y permanencia* de los nacionales de un Estado Parte o Asociado en el territorio de otro Estado, simples, ágiles, reducidos en número. Estos requisitos se orientan a la eliminación de uno de los factores determinantes de la vulnerabilidad y precarización de la

1 Estos países son: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador. Venezuela, Surinam y Guyana aún no lo han incorporado a sus respectivas legislaciones internas.

situación de los migrantes, como es la irregularidad migratoria. La intención fue regularizar para incluir, evitando mantener a los migrantes *legalmente* fuera de la ley a través de políticas, normas o prácticas institucionales del Estado que segregan, discriminan o desigualan.

La aprobación del Acuerdo de Residencia determinó que todos los órganos del MERCOSUR con responsabilidad en el desarrollo de cada uno de los derechos garantizados redefinieran agendas y metodologías, reorganizando las variables laborales, educativas, sanitarias, culturales, en torno a sus principios (Pérez Vichich, 2005). Con él se reinstalaba la matriz de la libre circulación como horizonte, que había tenido centralidad en la etapa de la transición pero desapareció de las negociaciones en 1994 cuando se institucionalizó el MERCOSUR bajo la forma de unión aduanera.

En un proyecto de mercado común, el límite categorial que tiene la libertad de movilidad es la *libertad de circulación de trabajadores*, barrera definida por la naturaleza del modelo de integración, en que los trabajadores migrantes son categorías económicas en tanto componentes de un *mercado*. Sin embargo, en la determinación del objeto y del ámbito de aplicación, el Acuerdo de Residencia no habla de trabajadores, sino de *nacionales*, recurriendo a una nominación con mayor amplitud que supone un estatuto desligado de la sola condición laboral y en consecuencia de la unidimensionalidad que lo despolitiza y lo desculturiza (Stang, 2009).

Argentina incorporó rápidamente el criterio de *nacionalidad* a su nueva normativa interna,² fijando así su vigencia como mecanismo permanente en

2 Art. 23, inc. L, de la Ley Nacional de Migración, n° 25.871.

nuestro país. Sin esperar la simultaneidad con el resto de los países, aplicó de forma unilateral los institutos del acuerdo convertido en ley el 9 de junio de 2004.

En ese marco, se inició en nuestro país un amplio plan de regularización migratoria sustentado en dos programas: el primero destinado a regularizar a migrantes originarios de países fuera del proceso de integración regional. El segundo, el Programa Patria Grande, regularizó a nacionales de toda la región latinoamericana. Ambos son consecuencia tanto de la nueva mirada sobre las migraciones ya plasmada en la nueva Ley de Migraciones como también de las demandas de la sociedad civil, orientadas a resolver la situación de irregularidad de los migrantes.

Esto explica que haya existido una casi simultaneidad entre un instrumento como el Acuerdo de Residencia —que abriría las puertas para la adaptación de todas las variables sociales a los nuevos lineamientos— con la recepción por nuestra legislación interna del criterio de nacionalidad, con su articulado ya concebido para contener esa integración migratoria como *política de Estado*. A su vez, los mecanismos de regularización dejaban al país en condiciones de aplicar a futuro esos institutos sin el fantasma de la irregularidad en el territorio, cumpliendo además con los principios de universalidad y equidad proclamados, regularizando bajo los mismos términos a *todos* los migrantes.

La instrumentación de la movilidad y su importancia

Sin embargo, la lenta internalización del acuerdo en el resto de los países de la región hizo que su entrada en vigencia fuera recién en 2009, cuando se completó la ratificación por los cuatro socios originales. Vigencia que obligó en algunos casos a recurrir a instrumentos bilaterales entre los Estados que lo habían internalizado. Esto evidenció la paradoja de que un instrumento regional

negociado y consensuado en cuatro meses, de agosto a diciembre de 2002, demoró siete años en ganar eficacia regional.

Esto nos remite a una fuerte *voluntad política* y una coyuntura favorable en un escenario de cooperación política entre 2003 y 2012 que permitió avanzar a pesar de la estrechez del modelo, sin modificar sustantivamente el núcleo institucional. Aunque se incorporaron a la estructura espacios importantes, estos son en general de índole *no decisoria*, y esos avances han tenido costos para quienes vieron demorada por años su capacidad de hacer valer el derecho a la residencia en el acceso a otros derechos fundamentales.

La aplicación de sus cláusulas determinó cambios vitales sustanciales en el universo de nacionales sudamericanos y sus familias, que disponen ahora de dispositivos facilitadores de la regularidad migratoria, fundamental para su integración en la sociedad de acogida, para evitar situaciones de vulnerabilidad, para hacer exigibles los derechos y para el desarrollo humano de la sociedad en su conjunto. Un detalle que ilustra su impacto: en Argentina, después de la implementación del Programa Patria Grande y la entrada en vigor del acuerdo, se verificó un alza en los indicadores de empleo formal, registro que creció en una magnitud similar e incluso superior al empleo formal de los nacidos en el país.

El proceso de instalación del Acuerdo sobre Residencia resultó un poderoso impulsor de la democratización de las leyes migratorias en la región. Muchas de ellas eran heredadas de las dictaduras militares, gobiernos de facto o alejados de la idea integracionista, lo que les confería un perfil más afín a la doctrina de la seguridad nacional, que gradualmente va siendo sustituido por el enfoque de derechos humanos.

No solo influenció las jurisdicciones nacionales. Tuvo, asimismo, incidencia en los otros procesos de integración regional. Impactó, por ejemplo, positivamente

en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que avanzó en la elaboración de su nuevo Estatuto Migratorio, buscando también la libre circulación y residencia de sus nacionales, teniendo como objetivo la convergencia con el MERCOSUR. Ello, considerando que los países miembros de la CAN ya habían adoptado el Acuerdo sobre Residencia y, por lo tanto, debía adecuarse la legislación del bloque al instrumento MERCOSUR, lo que amplió y potenció la expansión de sus políticas.

Cuando la UNASUR decidió el comienzo de la construcción de ciudadanía sudamericana en 2012, inició un proceso de debate que se llevó a cabo en el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Sudamericana (GTCS) creado por la Decisión nº 8/2012. Le otorgó importancia prioritaria a los avances que la dimensión migratoria había experimentado en los procesos subregionales, y especialmente al Acuerdo de Residencia, como punto de partida que sustentó esa construcción.

Hay convergencia con los principios y acciones de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), foro de diálogo y consenso esencialmente político, no vinculante, conformado por los doce países de América del Sur en el que, junto con el MERCOSUR, la CAN y la UNASUR, se fue construyendo un pensamiento regional autónomo sobre la migración y las políticas migratorias. A la par se orienta la política migratoria hacia el interior de la región pero también las políticas de la región hacia el mundo, abarcando el universo integral de la movilidad en todas sus fases. Los consensos han permitido posiciones comunes ante foros internacionales, potenciando así la voz de la región como un todo.

Este proceso contribuyó a reforzar la construcción de un pensamiento regional en materia de movilidad humana, enfocado en la persona migrante como eje de las políticas y normas, alternativo al pensamiento hegemónico de corte mercantilista y restrictivo de otros países y bloques. Por ello resulta importante revalorizarlo como elemento constituyente de la integración regional, como el cimiento sobre el que

hay que seguir construyendo, porque ayuda a potenciar la complementación y la solidaridad, ofreciendo esperanza al desarrollo humano de nuestras sociedades.

Queda claro que hay dos modelos de política en pugna: uno instrumental, que responde a la pura *lógica de mercado*, y otro con base en la equidad, la igualdad y los derechos humanos de los migrantes. El segundo es el que da forma y contenido a los lineamientos estratégicos que los países sudamericanos han venido construyendo en materia de migraciones. Ya sea como decisión regional con el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, como planteo político en la Declaración de Principios y Lineamientos Estratégicos de la CSM, como cimientos de la ciudadanía sudamericana en la UNASUR, como concreciones legislativas e institucionales en el ámbito nacional o como posiciones comunes defendidas por los Estados sudamericanos en otros foros internacionales y frente a otros bloques y países.

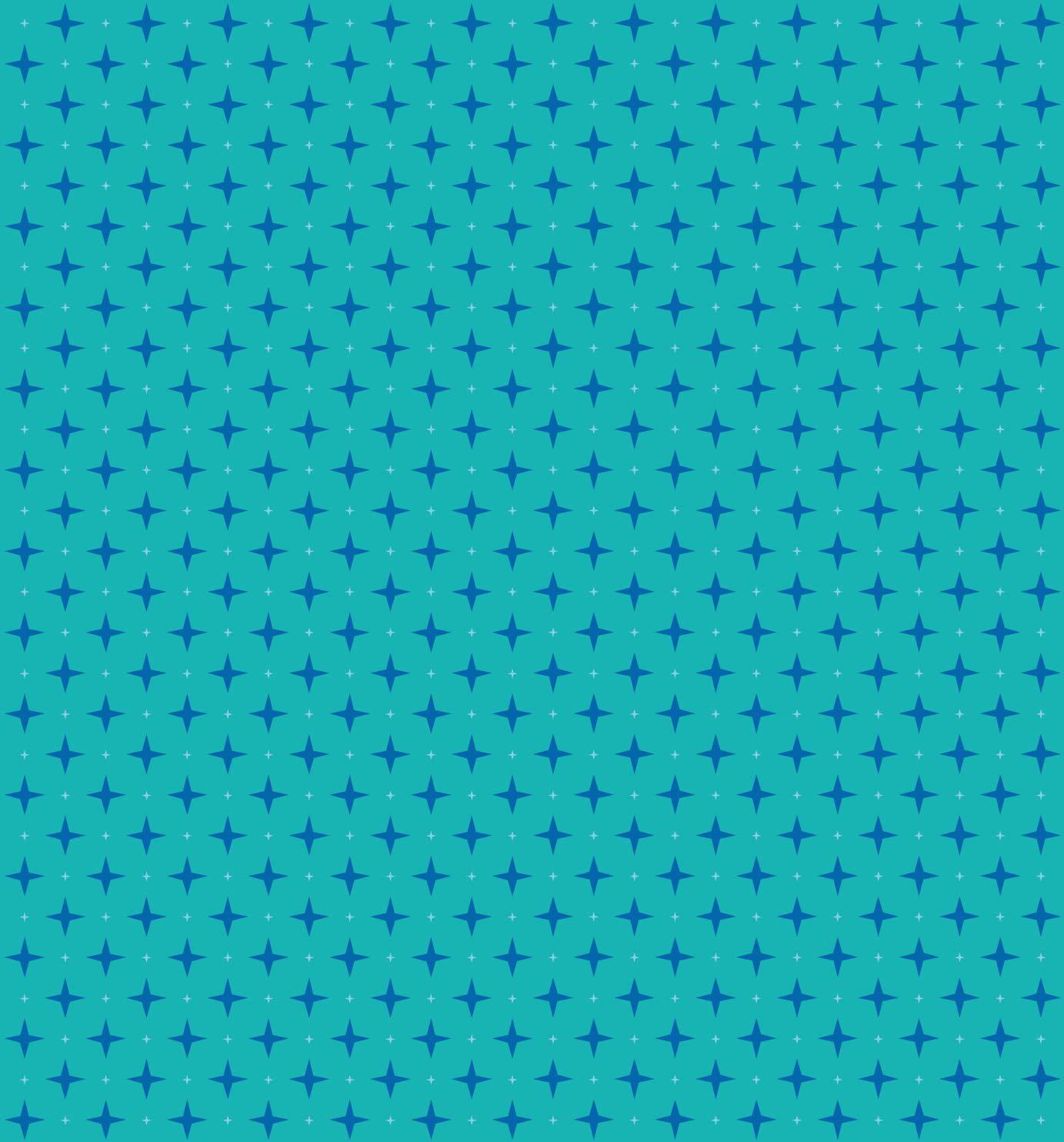
Referencias bibliográficas

PÉREZ VICHICH, N. (2005). El MERCOSUR y la migración internacional. En *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean*. Department of Economic and Social Affairs .United Nations Secretariat. México, 28 y 29 de noviembre.

STANG, M. F. (2009). El migrante unidimensional. En E. DOMENECH, *Migración y política: El Estado Interrogado*. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba.

Fotografía

Autor: Lucas Rodrigo Barbás. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 406.



LA AGENDA DE GÉNERO. UNA EMERGENCIA
TAN INEVITABLE COMO IMPRESCINDIBLE

ANA EMILIA SARRABAYROUSE* Y JULIANA LAZAGABASTER**

* Directora de la Mujer y Asuntos de Género del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

** Licenciada en Relaciones Internacionales.
Máster en Cooperación Descentralizada.

Emergencia de los asuntos de género

En los orígenes del MERCOSUR, con una visión prioritariamente económico-comercial, los intereses de las mujeres fueron pensados desde el género y el comercio. Las políticas sociales, vinculadas al mundo del trabajo y de la producción, fueron el único escenario en el que emergieron las primeras reivindicaciones por la incorporación de la perspectiva de género y la lucha por la igualdad sustantiva.

La lucha colectiva de las mujeres por sus derechos antecede, en décadas e incluso siglos, a la constitución del bloque regional.

En el proceso de integración, los asuntos de género fueron emergiendo de manera paulatina, inscribiéndose en su dimensión social, encabezada en un primer momento por la salud y la educación (Bianculli, 2018), con el impulso desde el momento de su creación en gran parte por las propias organizaciones de mujeres y movimientos feministas. En 1995, en ocasión del Primer Seminario de Entrenamiento y Análisis de las Mujeres en el MERCOSUR, se creó la Red Mujer y MERCOSUR, integrada por organismos gubernamentales para las mujeres, parlamentarias, ONG, investigadoras, sindicalistas y empresarias.

En ese año se creó también el Foro de Mujeres de MERCOSUR, en Buenos Aires, iniciando la progresiva recepción que tendría la agenda de género impulsada, por un lado, por el creciente e ininterrumpido apogeo en el plano internacional y, por otro, por la presencia de las demandas de los movimientos de mujeres y el feminismo en los Estados nacionales.

Así, el comienzo de esta institucionalización tuvo dos fuerzas centrípetas: primero, los planes de acción de conferencias y convenciones (Conferencia de Río, 1992; El Cairo, 1993; Viena, 1994; Belem do Pará, 1994; IV Conferencia Internacional de la Mujer, Beijing, 1995) impulsadas por la comunidad internacional, referidas al combate de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres, la ampliación de derechos y participación política que significaron eventos y emblemas e impulsaron la institucionalización de las temáticas de género en el MERCOSUR (Mestre y Mendoza, 2013).

Segundo, concomitantemente a esa fuerza internacional, y en parte estimulada por esta, se registró un proceso, aún hoy en formación, de robustecimiento de la agenda de género dentro de los Estados miembros (*fuerza interna*), que va desde los movimientos de mujeres (por ejemplo, Encuentros Nacionales de Mujeres de Argentina) hasta las diversas y variadas experiencias de institucionalización de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en cada país.

Impulsos dados por Argentina

El impulso de nuestro país en estas incorporaciones, sea en su gestación (el Foro de Mujeres del MERCOSUR y la Reunión Especializada de Mujeres, REM, realizada en Ushuaia en 1998, creadas bajo la Presidencia *Pro Tempore* de Argentina) como en su implementación (Reunión de Ministras y Altas



Autoridades de la Mujer, Montevideo, 2011), no es un hecho fortuito y merece ser destacado y continuado.

El compromiso y accionar de nuestro país fue central y hoy continúa siendo vital para la dinamización y diversificación de la agenda tendiente a transversalizar la perspectiva de género y garantizar la igualdad sustantiva entre los géneros, adecuando la normativa MERCOSUR a los estándares internacionales más progresistas.

Se trata de que estas perspectivas de género y de interseccionalidad sean adoptadas como lentes para el diseño, seguimiento y evaluación de los impactos de las políticas que se producen en el ámbito del MERCOSUR. Constituyen una plataforma de acuerdos básicos de nuestra política exterior, punto de partida de acciones y políticas hacia una proyección regional e internacional que proteja los derechos de las mujeres en toda su diversidad y de la lucha por la igualdad sustantiva entre los géneros.

De todas maneras, somos conscientes de que una perspectiva no bastará, o incluso que una Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) no será suficiente para garantizar derechos. Ello será realidad cuando todo el círculo de la política pública se cumpla de manera virtuosa, es decir que, detrás de una normativa MERCOSUR, exista implementación sostenida y comprobable en el tiempo. Las mujeres y destinatarixs de estas serán lxs verdaderxs protagonistas en ese caso, y quienes nos podrán dar testimonio de su ejecución.

La tarea del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Argentina se encamina en este sentido, pues refuerza la apuesta a seguir reduciendo las brechas de género en el país y, a partir de allí, impulsar la reducción de estas en la región. En ese sentido, el MERCOSUR proporciona un ámbito sin parangón para la coordinación institucional y de políticas, y el actual ministerio (otrora Consejo Nacional de las Mujeres) trabaja mancomunadamente y desde hace más de veinte años con la Cancillería, hoy representada por la Dirección de la Mujer y Asuntos de Género.

La institucionalidad de género

En 1998 se conformó en el seno del MERCOSUR la Reunión Especializada de la Mujer (REM), integrada por representantes gubernamentales de los cuatro

Estados Partes y el Foro de Mujeres del MERCOSUR, que fue reconocido como principal referente en tareas de asesoramiento. La REM tuvo como objetivo analizar la situación de la mujer en términos de la igualdad de oportunidades, con el objeto de proponer acciones que contribuyan al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los Estados Partes.

Entre sus principales logros podemos destacar la Resolución 83/00 de «Integración de bancos de datos y armonización metodológica de indicadores sobre la situación de la mujer» y la Resolución 84/00 sobre perspectiva de género, a través de la cual el GMC instruyó a los diferentes foros del MERCOSUR, dentro de sus respectivos mandatos y competencias, a incorporar la perspectiva de género en la planificación, elaboración, implementación y evaluación de sus actividades, políticas y programas. También se aprobaron las Recomendaciones 05/08 sobre «Género y VIH-sida» y la 01/10 sobre «Tratamiento integral de la violencia de género».

A fines de 2011 se creó la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM), con la función de «asesorar y proponer al Consejo del Mercado Común medidas, políticas y acciones en materia de género» (Decisión CMC/DEC. 24/11). Sus cometidos, entre otros, son consolidar la perspectiva de género como eje fundamental de todo el proceso de integración del MERCOSUR, intercambiar informaciones y experiencias, y proponer estrategias comunes para profundizar la incorporación efectiva de la perspectiva de género en las políticas públicas de los Estados Partes y Asociados, así como en las políticas del bloque.

El trabajo de la RMAAM se organiza alrededor de las mesas técnicas de «Violencia Basada en Género», que incluye trata de personas, «Género, Trabajo e Integración Económica» y «Participación Política», donde los países intercambian sobre sus últimos avances y principales desafíos. Por otra parte, se

elevan proyectos de recomendación y decisión a las instancias superiores del MERCOSUR vinculadas.

A modo de balance

Uno de los principales logros de los últimos años en la RMAAM ha sido sin duda la campaña de información sobre prevención e intervención de la trata de personas (2013), luego de haber realizado un relevamiento nacional y otro de carácter regional para prevenir, detectar y combatir la trata de mujeres con fines de explotación sexual.

También en el tema de trata fue aprobado, por Decisión cmc 032/2012, el Mecanismo de Articulación (RED MERCOSUR) de atención a mujeres en situación de trata internacional, así como la Guía MERCOSUR para la Atención de las Mujeres en Situación de Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual (REC 09/12). La Guía se propone brindar orientación en el abordaje de la prevención y atención de este delito, ya que a través de la RED MERCOSUR los Estados Partes se comprometen a brindar asistencia mutua y a articularse entre sí, en consonancia con lo dispuesto por el Protocolo de Palermo, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.


La finalidad del Protocolo de Palermo es prevenir y combatir la trata de personas, con especial atención a las mujeres y los niños, proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos, y promover la cooperación entre los Estados Partes para lograr esos fines.

El proyecto de cooperación RMMAN-AECID, denominado «Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género del MERCOSUR», que se implementó entre los años 2009 y 2013, fue una gran contribución porque dotó al espacio de una secretaría técnica y administrativa, además de cuatro puntos

focales (asistentes técnicas nacionales) en cada uno de los Estados Partes que dieron seguimiento continuo al trabajo de la REM/RMAAM por aquellos años y que lo siguen haciendo actualmente (Fagúndez, 2013).

Fue en el marco de este proyecto que se obtuvo un diagnóstico regional sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en el MERCOSUR (2012). El documento profundizó el análisis de las características de esa población, las rutas de trata internacional y regional, las redes y sus características en la región, así como las respuestas institucionales en los distintos ámbitos y servicios requeridos (políticas públicas, visibilización del delito, capacitación y fortalecimiento institucional, primera atención, recuperación, acceso de las víctimas a la justicia, penalización de la trata de personas y persecución del delito, entre otros temas) y brindó las bases para elaborar la campaña MERCOSUR Libre de Trata.¹

Otro gran logro de la RMAAM fue la Decisión 14/12 sobre «Lineamientos de la política de género del MERCOSUR», que tuvo por objetivo definir las acciones de la RMAAM y, además, instar a transversalizar la perspectiva de género en todos los órganos del MERCOSUR.² La Recomendación 10/12 sobre «Incorporación de

- 
- 1 Paralelamente, en 2012, se presentó el *Diagnóstico regional de indicadores en violencia doméstica basado en género*, que permitió visualizar el estado de situación en términos de la información pública sobre la violencia basada en género en Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, en algunos ámbitos públicos seleccionados (servicios públicos para mujeres en situación de violencia doméstica en los ámbitos de justicia, policía, salud y mecanismos de la mujer).
 - 2 En su artículo 1, el CMC faculta a la RMAAM a elaborar una pronta propuesta de política de género y a coordinar esfuerzos con otros órganos del bloque regional a fin de que aborden las cuestiones, ligadas a, y desde, una perspectiva de género.

la perspectiva de género en los acuerdos regionales e internacionales firmados por el MERCOSUR» se enmarca también en estos logros (Luna Pont, 2015, p. 50).

El principal desafío de la RMAAM

Las limitaciones de la RMAAM para lograr que las decisiones que impulsa se apliquen y sean cumplidas por los Estados es su principal desafío. Sin embargo, es destacable que la dinámica establecida en su funcionamiento, a partir de la mayoría de los proyectos de recomendaciones que emanan del trabajo de las mesas técnicas en los encuentros semestrales, permite la construcción de nuevos horizontes de sentido que orientan el diseño de las respectivas políticas públicas nacionales. Al mismo tiempo, parecieran ejercer una suerte de control social entre los Estados Partes respecto de la evolución de la temática a partir de las acciones y proyectos vinculados con la equidad de género (Mestre y Mendoza, 2013; García, Oddone y Setaro, 2018).

Se observa que al depender del consenso, tanto para las propuestas de recomendaciones como de decisiones, se ha avanzado sin pausa en aquellos temas de la agenda positiva o de grandes coincidencias (violencia, trata, autonomía económica y participación política), según el momento político que atraviesen los Estados, aunque sin la misma *linealidad* que en los Estados del sistema internacional, en general, y los del MERCOSUR, en particular.

No obstante, también vemos que se han ido postergando aquellas cuestiones en las que no se hay una cosmovisión compartida en forma simultánea por los Estados Partes; esto constituye tal vez el principal dilema que enfrentamos: optar entre postergar *ad infinitum* el abordaje de algunos temas (por ejemplo, el concepto de familia), por falta de consenso entre los integrantes del MERCOSUR



que hará estéril la reunión, o su incorporación en el debate para producir algún acuerdo, probablemente superficial.

Partimos, como veíamos, de una estructura rígida de reuniones semestrales donde cada Presidencia *Pro Tempore* otorga su impronta, retomando a veces de manera más laxa que otras la agenda de género regional. En esta cuestión se entrecruzan el desafío principal que identificamos: cómo hacerla aplicable, con el dilema de mayor profundización de temas, menor productividad, o mayor amplitud de abordaje en un nivel más superficial: homogeneizar parámetros al mismo tiempo que mantener la flexibilidad necesaria en un mecanismo de integración intergubernamental regido por el consenso.

En un contexto en el que las normas no dan garantía de aplicación, la RMAAM cuenta con una institucionalidad que ha sido fortalecida por el proyecto de cooperación RMMAN-AECID mencionado y a través del trabajo acumulado de más de veinte años. Sin embargo, consideramos que es vital continuar recibiendo aportes específicos (recursos humanos y económicos) del MERCOSUR, de cada uno de sus Estados y también de la cooperación internacional para continuar la labor de transversalización de la perspectiva de igualdad de género. En tanto esta labor implica aún innovación de prácticas y enfoques, se requiere de un esfuerzo de los gobiernos por mantener lo logrado, proyectar los nuevos desafíos y complementar estos esfuerzos con el acompañamiento de la cooperación internacional.

¿Qué puede hacer Argentina?

Hemos visto que la lucha colectiva de las mujeres por sus derechos antecede a la constitución del MERCOSUR. Sus hitos vienen dándose ininterrumpidamente en el ámbito internacional desde la Comisión Jurídica de la Mujer en 1946, pasando por la Convención de Belem do Pará de 1994 y la Conferencia de Beijing

de 1995, momento en el que los asuntos de género emergieron en el MERCOSUR. El avance de esta temática en todos los países y foros de distintas índoles, y en nuestros países en particular, ha hecho que la incorporación de la lucha por la igualdad sustantiva de los géneros resulte inevitable.

El largo camino recorrido en este proceso de integración, junto con los logros que van consolidándose en la escena internacional y nacional, nos hacen ser optimistas en cuanto a que se alcance la efectiva transversalización de las perspectivas de género e interseccionalidad en todas las instancias e instituciones del MERCOSUR. Sin embargo, persiste el desafío de que las decisiones y recomendaciones no son vinculantes en los Estados Partes del bloque y, pasados veinte años de su institucionalización, la transversalización de la perspectiva de género no se ha afianzado.

No obstante los avances mencionados, las mujeres de nuestros países siguen sufriendo violencia por motivos de género hasta los niveles más extremos como el femicidio o la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral. Además, siguen sufriendo desigual retribución por igual trabajo, obstáculos a la toma de decisiones tanto en el ámbito público como en el privado, y tanto en los aspectos políticos como económicos y sociales de nuestras sociedades, y desigual distribución de las tareas de cuidado.

En el entendimiento de que solo en el marco de sociedades más justas, igualitarias e inclusivas se alcanzará la plena realización de las personas y, con esta, mayores niveles de estabilidad y paz entre los pueblos, y que los derechos de las mujeres, en tanto derechos humanos, son universales, interdependientes e indivisibles, es que consideramos como un objetivo imprescindible de alcanzar en este proceso de integración la igualdad sustantiva entre géneros, así como los asuntos de género en particular.

Tenemos una oportunidad histórica que no podemos dejar pasar, dado el auge de la temática en todos los foros e instancias regionales o internacionales, por los lazos construidos, el acervo normativo y la experiencia acumulada a lo largo de todos estos años; y, a la vez, una obligación inminente, dado que está aún pendiente el logro de la igualdad sustantiva entre géneros y persisten las desigualdades que originaron esta emergencia.

Pensamos que debe impulsarse el trabajo de la RMAAM desde la *agenda positiva* (género en el comercio, tareas del cuidado, derechos de las trabajadoras de casas particulares, entre otros), sin dejar de tener en el horizonte aquellas cuestiones que por su importancia requieren de un trabajo de más largo plazo para alcanzar acuerdos con la esperanza de que sean a partir del entendimiento y respeto mutuo de las diferencias.

Vamos a seguir fortaleciendo la RMAAM, visibilizándola, a través del trabajo sistemático y continuo en los temas más relevantes de la agenda de género hasta que se haga presente en todas las instancias del MERCOSUR y sepamos que hemos llegado a transversalizar la perspectiva de género no solo en el MERCOSUR sino en los Estados Partes y Asociados, y que las realidades que atraviesan las mujeres se *nivelen hacia arriba* en todos los Estados del bloque regional (Quirós, 2016; Seoane, 2015; Varillas, 2012).

Referencias bibliográficas

BIANCULLI, A. C. (2018). *From free market to social policies? Mapping regulatory cooperation in education and health in MERCOSUR*. Barcelona: Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).

- FAGÚNDEZ, E. (2013). *Evaluación final proyecto «Fortalecimiento de la institucionalidad y perspectiva de género en el MERCOSUR» (2009-2013)*. Santiago, Chile: Consultora Latinoamericana Inclusión y Equidad.
- GARCÍA, C., ODDONE, N., y SETARO MONTES DE OCA, M. (2018). El MERCOSUR en la Agenda Global del Desarrollo: el PEAS y su vigencia en el marco de los ODS. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, 2, 5-33. ISSN 2523-0891.
- LUNA PONT, M. (2015). *Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR. UPS, 25 años*. Unidad de Participación Social, MERCOSUR.
- MESTRE, T. M., y MENDOZA, O. A. (2013). *MERCOSUR y las cuestiones de género*. Villa María, Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Villa María.
- QUIRÓS, L., (2016) *La política de género en el marco de los procesos de integración latinoamericanos. Una breve aproximación a la Política de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*. Buenos Aires: FLACSO.
- SEOANE, S. (2015). *MERCOSUR: La perspectiva de género y el futuro*. Recuperado de www.academia.edu.
- VARILLAS, W. (2012). *Dimensión social en UNASUR. Convergencia CAN MERCOSUR con miras a UNASUR*. Recuperado de www.academia.edu.

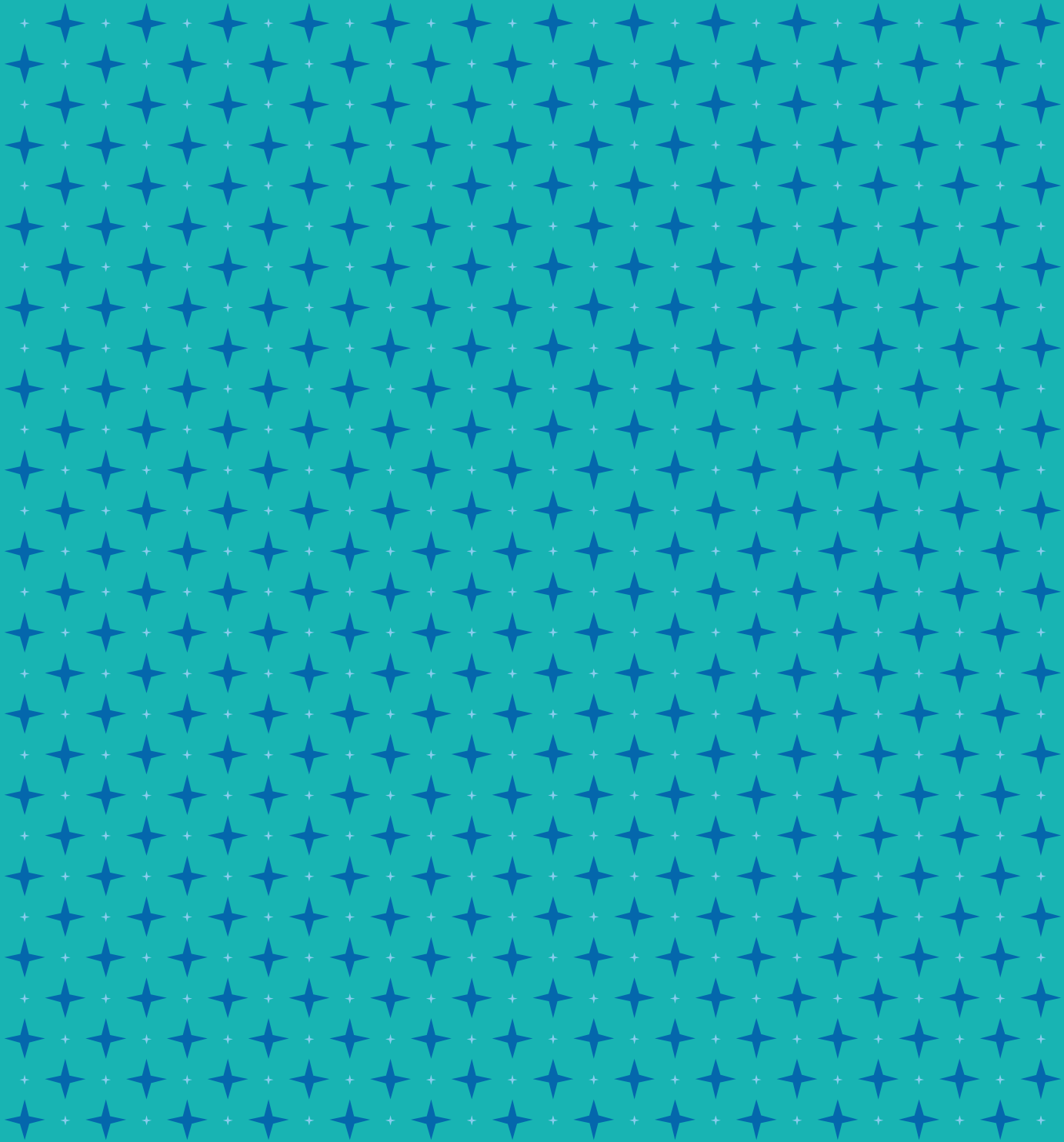
Fotografías

Funcionarias de la Cancillería argentina.

Fuente: Cancillería argentina, p. 417.

Autor: Pedro Gabriel Pérez Quintana.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 423.



POLÍTICAS CULTURALES PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

TRISTÁN BAUER

Ministro de Cultura de la Nación.

En los cimientos del MERCOSUR se asienta la firme decisión política de integración entre nuestros países para fortalecer la democracia en la región, profundizar el desarrollo de sus economías y mejorar la calidad de vida de los pueblos. En ese proceso las políticas culturales cumplen un rol fundamental en la agenda regional.

Cultura: soberanía e integración regional

El MERCOSUR es un proceso de integración regional, surgido al calor de la recuperación de las democracias en América Latina, por lo que se fundamenta en una historia común, en la que las luchas por la libertad y la igualdad nos hermanan como pueblos. Nutrir esos lazos culturales resultó estratégico para consolidar las soberanías nacionales y la integración regional. En ese marco, desde nuestra América, asumimos el compromiso de defender la democracia y promover la cultura de la paz entre los pueblos.

La creación, en 1995, de la Reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR y la firma del Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR, en 1996, permitieron institucionalizar el compromiso de los Estados de asumir la importancia



de cooperar en las políticas públicas culturales, para afianzar el conocimiento y desarrollo recíproco.

Las áreas más destacadas del ámbito cultural del MERCOSUR son el intercambio de políticas culturales, el desarrollo de estudios, la integración de sistemas de información y estadística, la promoción del intercambio técnico y artístico, la gestión del patrimonio cultural y la valorización de la memoria social y de la diversidad cultural.

Desde su creación, se generaron avances que se han cristalizado en importantes logros, entre los que se destacan: el reconocimiento de bienes materiales e inmateriales como patrimonio cultural del MERCOSUR; el desarrollo del Sistema de Información Cultural del MERCOSUR; la aprobación del Fondo MERCOSUR Cultural para financiar proyectos y programas que fomenten la creación, circulación, promoción, protección y difusión de los bienes y servicios culturales; el impulso del Mercado de Industrias Culturales de América del Sur; la prevención y combate al tráfico ilícito de bienes culturales; la publicación *Cuadernos de la Diversidad*; la adopción de normas para promover la circulación de personas, bienes y servicios culturales; la coordinación en materias de interés común con la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (RECAM); la creación de la Secretaría Técnica de MERCOSUR Cultural; la articulación y alianza con organismos internacionales y regionales, entre otros.

En este proceso, los Estados Partes han jugado un rol central como impulsores de oportunidades y articuladores de recursos. Seguir este camino implica la construcción de nuevas herramientas que nos permitan estar a la altura de las circunstancias y proyectar el porvenir.

Acción cultural frente al covid-19

Al asumir el mandato el 10 de diciembre de 2019, desde el Ministerio de Cultura de la Nación nos abocamos rápidamente a la tarea de implementar nuestro programa. Sin embargo, de manera imprevista, nos encontramos frente a la pandemia del covid-19. Nos vimos obligados a reformular agendas, planes, presupuestos y prioridades. Con celeridad, desplegamos una serie de acciones al servicio de la emergencia sanitaria, desarrollando la cultura de la solidaridad,

en la convicción de que el cuidado del otro es el cuidado más profundo de uno mismo y, por ende, de la sociedad toda.

Al igual que en el resto del planeta, las medidas sanitarias para enfrentar al covid-19 nos obligaron a cerrar museos, teatros, a suspender conciertos, espectáculos públicos, rodajes y demás actividades. Frente a esto, nos pusimos a trabajar para acompañar y apoyar a artistas, trabajadoras y trabajadores de la cultura, centros culturales, salas de teatro, organizaciones comunitarias y a los distintos sectores de las industrias culturales. Desde ya que los conocimientos médicos para encontrar la vacuna salvadora integran el acervo cultural científico. Pero también el arte y las diversas expresiones culturales forman parte de la cura.

En este momento estamos realizando una inversión histórica de más de 3.300 millones de pesos que tiene el objetivo de fortalecer las actividades culturales de cara a la etapa de reconstrucción que tenemos por delante.

En Argentina, el peso de la producción cultural en la economía total está en torno al 2,6% del PBI, porcentaje comparable al de otros sectores fuertes de la economía. Las industrias culturales, con políticas de fomento adecuadas, cumplen un papel fundamental en la generación de trabajo y en la reactivación económica de los países, al mismo tiempo que tienen un rol esencial en la generación de sentidos.

En esa dirección queremos estrechar los lazos de cooperación y fortalecer el MERCOSUR. Al respecto, la existencia del Mercado de Industrias Culturales del Sur (MICSUR) tiene como objetivo consolidar una plataforma para el conocimiento, difusión, promoción, circulación y comercialización de bienes y servicios generados por pequeños y medianos empresarios de las industrias culturales.



A su vez, cualquier consideración sobre la cultura siempre estará incompleta si no introducimos el factor central que tiene hoy el acceso y manejo de la tecnología. Ya en pleno siglo XXI, es evidente que muchas de las actividades humanas han migrado a la virtualidad, lo que nos obliga a analizar, comprender y habitar ese territorio digital, que irrumpió con fuerza de la mano de Internet y que adquirió un volumen notable a través de las redes sociales. Esta tendencia se profundiza aún más en el planeta con la llegada de la pandemia. Por eso, desde

el MERCOSUR tenemos la obligación de establecer mecanismos que nos lleven a la rápida reducción de la denominada brecha digital, y a no detenernos en este camino hasta que la eliminemos. En esta era, el acceso a Internet es un derecho humano y resulta vital garantizar que los pueblos, con sus propias palabras y sus diversas identidades, tengan acceso a las nuevas herramientas tecnológicas, como parte de la democratización cultural que nos demanda la hora.

Retos y oportunidades

A treinta años de la creación del MERCOSUR, nuevas dinámicas sociales y económicas anuncian diferentes retos y oportunidades para los países de la región. La actual crisis sanitaria, los cambios en la economía global y las nuevas tecnologías que afectan el mundo del trabajo, entre otros fenómenos, requieren trascender los esfuerzos nacionales y promover respuestas regionales coherentes e integradas. El carácter global de estos fenómenos supera ampliamente el alcance de las políticas locales, lo que hace necesaria una mayor coordinación regional en la búsqueda de soluciones de mayor envergadura y sostenibilidad en el tiempo.

En un mundo donde crecen los discursos racistas y xenófobos anclados en el individualismo y en la sospecha del otro, el reconocimiento de la diversidad cultural es vital para encontrar una salida en conjunto a esta crisis global, a través del diálogo y del respeto. Aquí, en nuestra América, contamos con una enorme riqueza cultural que se expresa en la diversidad de sus territorios, identidades, lenguas, creencias, artes, costumbres y formas de vida. Reconocer esta diversidad es lo que nos permitirá integrarnos entre países para obtener beneficios mutuos.

Las culturas nos humanizan, porque nos permiten resistir en los momentos difíciles y construir horizontes de esperanza en medio de la incertidumbre. A fin de cuentas, la pandemia pone al descubierto la necesidad de encontrar nuevas fórmulas para habitar un mundo mejor y más igualitario.

Advertimos que aquí estamos, más firmes, más humanos y solidarios. Salir fortalecidos como humanidad de esta crisis global, de nosotros depende.

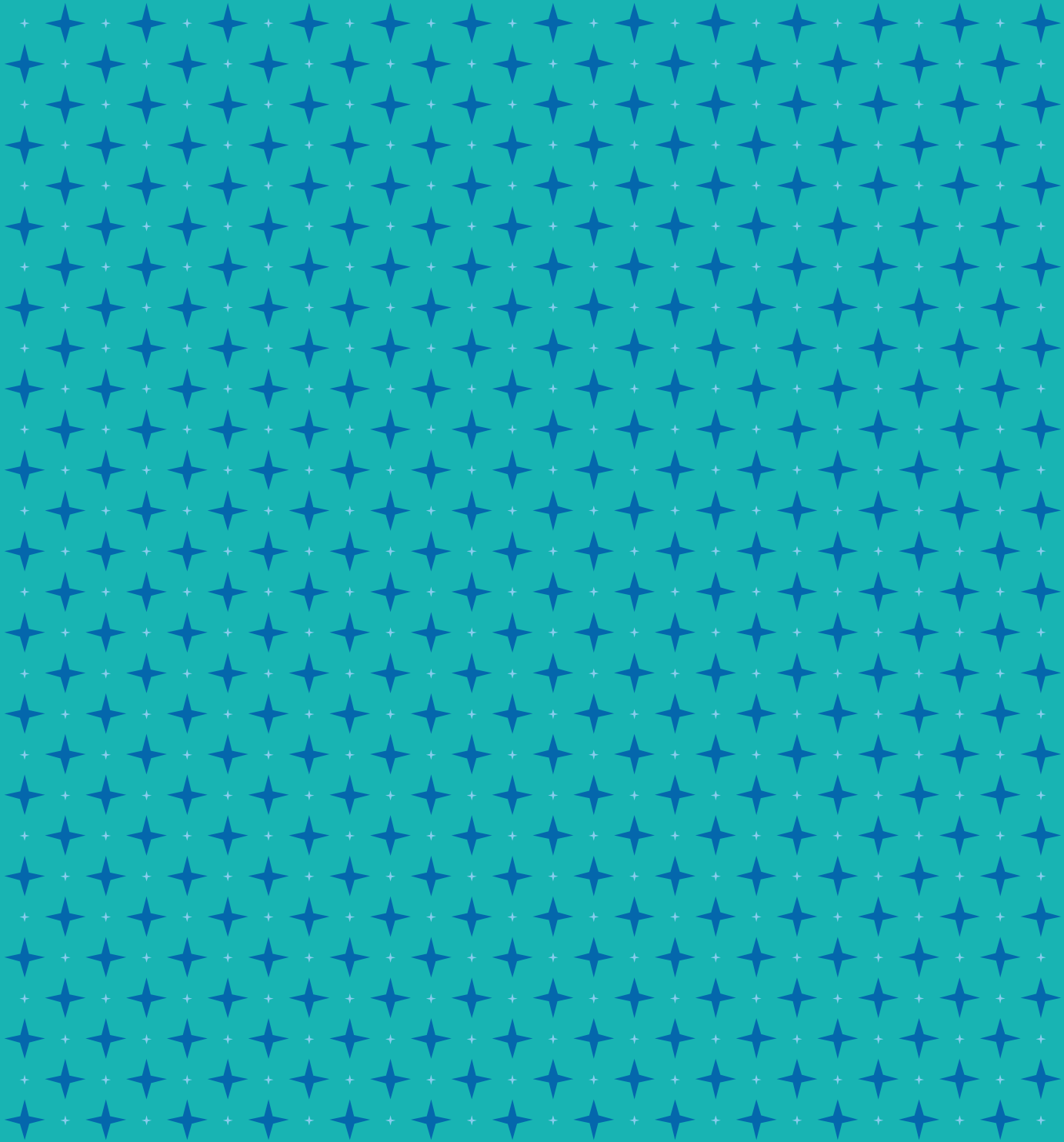
Fotografías

Festival del Litoral, Posadas, Misiones, Argentina. Autor: Liliana Noemí Sosa.

Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 430.

Fiesta Nacional del Inmigrante, Oberá, Misiones, Argentina.

Autor: Cristian Rafael Klein. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 433.



TREINTA AÑOS DE COOPERACIÓN

MARÍA BELÉN BOGADO

Embajadora de Argentina en Nueva Zelanda.

La cooperación internacional en el MERCOSUR ha sido concebida, desde los inicios del bloque, como una herramienta que permite fortalecer las capacidades de cada uno de sus miembros y contribuye a la profundización del proceso de integración regional. Bajo esta premisa se han ejecutado múltiples proyectos de cooperación con el apoyo de organismos internacionales y países cooperantes. Además de la cooperación extrarregional, los Estados Partes consideraron la necesidad de avanzar en la generación de estrategias y políticas de desarrollo al interior del bloque que permitan reducir las asimetrías entre los socios, e intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias. A los treinta años de iniciado el proceso de integración y en el contexto global que estamos atravesando a nivel regional, se le plantea a la cooperación en el MERCOSUR nuevos desafíos para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pospandemia.

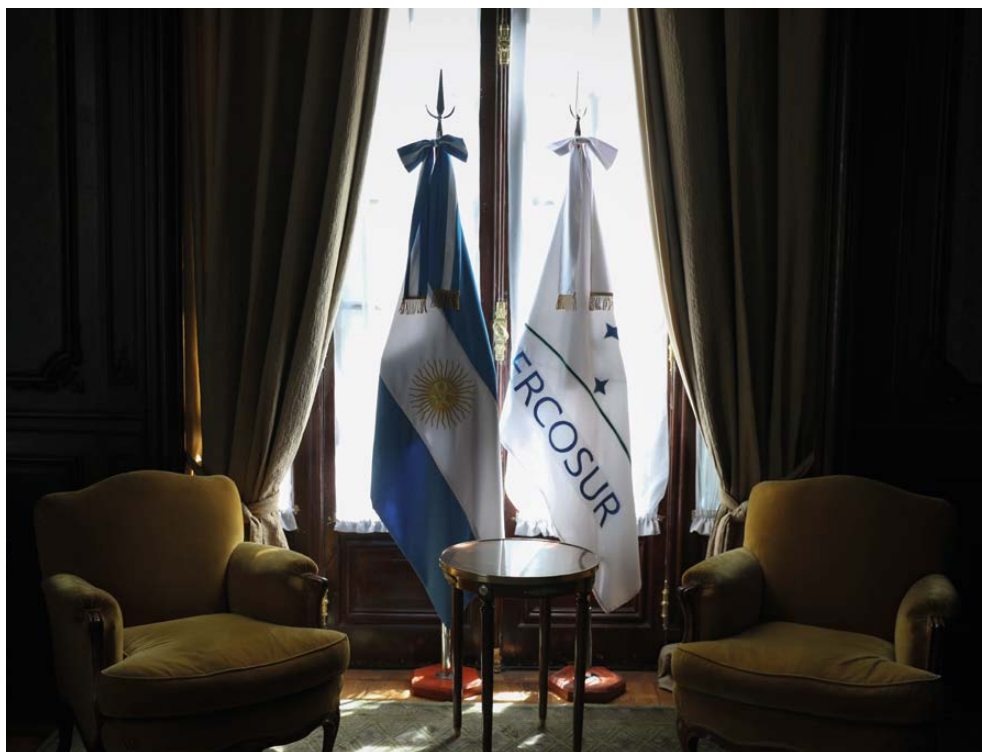
Un breve repaso histórico

Los países del denominado *Sur global* han sido protagonistas en el transcurso del siglo xx en la participación y conformación de procesos de integración regional como estrategia para avanzar en la agenda de desarrollo, facilitar su inserción en el sistema económico internacional y hacer así frente mancomunadamente a los nuevos desafíos mundiales.

Por medio de la cooperación internacional, concebida como herramienta de política exterior, Argentina ha contribuido a impulsar el desarrollo social y económico de la región a través de estos mecanismos de integración, buscando profundizar la unidad latinoamericana.

La cooperación internacional al desarrollo ha sabido acompañar este proceso de integración del MERCOSUR. Testigo de ello es que el órgano del MERCOSUR a cargo de la gestión de la cooperación en el bloque, el ex Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR (CCT), hoy llamado Grupo de Cooperación Internacional del MERCOSUR (GCI), fue uno de los primeros en conformarse. Surgió en 1992, con el objeto de dar una respuesta a las múltiples interacciones y articulaciones que mantenía el MERCOSUR con países extrazona y con organismos internacionales y regionales.

Siendo el MERCOSUR un proceso de integración regional incipiente generó especial atención en los múltiples actores del escenario global del desarrollo. El CCT, por un lado, respondía a la necesidad de fortalecer la coordinación de las acciones de cooperación técnica en el ámbito del MERCOSUR para la identificación, selección, negociación, aprobación, implementación, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y actividades. Y, por otro, trataba de evitar la duplicación de contactos, la dispersión de esfuerzos y estimular la mejor utilización de los recursos de la cooperación, ya que era necesario ampliar los mecanismos a



disposición del CCT en la gestión de la cooperación técnica a fin de asegurar su aporte al proceso de integración del MERCOSUR.

La cooperación internacional en este espacio ha sido concebida, desde los inicios del bloque, como una herramienta que permite fortalecer las capacidades de cada uno de los Estados Partes y contribuir a la profundización del proceso de integración regional. Bajo esta premisa, se han implementado acciones de cooperación a nivel extrarregional.

Desde la constitución del CCT en 1992, se desarrolló un considerable volumen de acciones de cooperación con distintos organismos internacionales. Las más relevantes, por sus objetivos y los montos involucrados corresponden al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Unión Europea. Aunque también se iniciaron lazos en materia de cooperación, y no menos importantes, con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Japón, Corea, Alemania, Italia y España.

En sus treinta años de vida, el bloque pasó de manejar un abanico de iniciativas mayoritariamente económico-comerciales en los primeros años, a la gestión de proyectos hacia áreas sociales, institucionales y culturales. Así, por ejemplo, en el comienzo predominaban temas como aduana, agricultura y normas técnicas bajo el concepto de *facilitación del comercio*; y, posteriormente, se implementaron proyectos referidos a medio ambiente, género, agricultura familiar, salud, educación, ciencia y tecnología, apoyo al sector audiovisual, migraciones e integración productiva. Esto es un ejemplo más de cómo la cooperación en el MERCOSUR fue siguiendo la estrategia y las prioridades del bloque.

A partir de la creación del GCI (Decisión 10/12 del 29 de junio de 2012), el rol del MERCOSUR como actor de la cooperación internacional para el desarrollo intentó ampliarse, a través de la profundización de acciones de cooperación horizontal.

En los últimos años, los Estados Partes coincidieron en la importancia de fortalecer las acciones vinculadas a la cooperación Sur-Sur, de forma tal de revalorizar este tipo de cooperación en el bloque regional, a través del intercambio horizontal de conocimientos y experiencias, buenas prácticas, políticas

públicas tanto en el interior del bloque como con otras instancias de integración regional y extrarregional.

En el MERCOSUR, que cuenta con una institucionalidad compleja y una agenda de trabajo amplia, los intercambios de experiencias, saberes y buenas prácticas entre sus Estados se constituyeron en la realidad cotidiana. Los lazos de confianza construidos a lo largo de los años en el espacio regional permitieron que procesos como este se llevaran adelante de forma duradera y con resultados tangibles.

Así, los Estados Partes aprobaron una nueva política de cooperación internacional (Decisión cmc 23/14), a través de la cual se actualizó y consolidó la política del bloque sobre esta temática, brindándole una visibilidad a la cooperación intra-MERCOSUR o cooperación Sur-Sur. Los países consideraron la necesidad de avanzar en la generación de estrategias y políticas de desarrollo dentro del bloque, que permitan reducir las asimetrías entre los socios e intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias. En este contexto, los Estados Partes coincidieron en la importancia de revalorizar esta modalidad de cooperación.

Como bien lo expresa el estudio sobre cooperación Sur-Sur realizado por la Unidad Técnica de Cooperación (UTCi) dependiente del GCI: «La cooperación Sur-Sur (css), entendida como una modalidad de cooperación entre países en desarrollo, y los regionalismos, vinculados al proceso de construcción de espacios regionales, se encuentran profundamente vinculados entre sí, actuando como dos caras de una misma moneda» (UTCi-SM, 2018, p. 13). Por un lado, los mecanismos regionales como el MERCOSUR, al compartir vínculos históricos y culturales, generan el espacio propicio para la implementación de iniciativas de cooperación. A su vez, la implementación conjunta de iniciativas de cooperación favorece la profundización y el cumplimiento de los objetivos acordados entre



los miembros para el establecimiento del espacio de concertación política o integración económica.

Contexto actual de la cooperación

Nos encontramos a treinta años de inicio del MERCOSUR con una extensa trayectoria en materia de cooperación que ha permitido profundizar el diálogo con países y organismos internacionales y desarrollar las capacidades de los

órganos del bloque. Asimismo, el GCI ha adquirido experiencia y ha generado herramientas que permiten fortalecer su andamiaje e institucionalidad, como la definición de una política y estrategia de cooperación, de normativas y la creación de la UTCI, que colabora muy eficientemente con el GCI en la realización de estudios de interés.

No podemos dejar de hacer mención a los aportes de la cooperación extrarregional hacia el MERCOSUR, el desarrollo de capacidades, la armonización de trabajos de relevamientos e investigación, la profundización de integración de grupos y generación de alianzas y el fortalecimiento de instituciones, así como la renovación de equipamientos.

Asimismo, diversos foros sectoriales del MERCOSUR se han consolidado en su trayectoria, y han dejado capacidad instalada en cada uno de sus países, a través del intercambio horizontal de conocimiento entre ellos. El acervo jurídico-institucional del MERCOSUR constituye en sí mismo un valor agregado y diferencial de posicionamiento del bloque ante otros espacios regionales.

En el documento final de la Conferencia de Cooperación Sur-Sur PABA40, se brinda un reconocimiento a la cooperación Sur-Sur entre los países del Sur en los contextos regionales, donde los países en desarrollo pueden alcanzar sus objetivos de desarrollo mediante esfuerzos concertados. El MERCOSUR es un espacio emblemático en la región dada su importante trayectoria en materia de integración y su fructífera cooperación técnico-política entre sus Estados Partes.

En la Conferencia PABA40 se alentó a los países en desarrollo a que elaboren sistemas propios para evaluar la calidad y los efectos de los programas de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular y mejorar la recopilación de datos en el ámbito nacional con el fin de promover la cooperación en la elaboración de metodologías y estadísticas con tal fin. Asimismo, se reconoce el interés de

algunos países en desarrollo por establecer una metodología para contabilizar y evaluar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Diversos espacios y foros regionales han evidenciado progresos en esta materia.

Argentina está convencida de que el diálogo y la colaboración entre todos los Estados, el multilateralismo, los espacios regionales y la cooperación internacional son las herramientas fundamentales con las que contamos para hacer frente a los desafíos que esta nueva realidad presenta al mundo entero. Tenemos que hacer frente también al cumplimiento de los compromisos establecidos en el marco de la Agenda 2030 y sus ODS, y a través de las alianzas generadas en este espacio regional se ha conformado en una plataforma de privilegio para ello y para no dejar a nadie atrás.

El contexto particular que estamos atravesando no hace más que evidenciar la situación por la que transitamos los países del MERCOSUR (con excepción de Paraguay) como países de renta media. La pandemia, con la consecuente crisis de la región, también ha puesto en crisis las clásicas métricas para determinar el acceso a los recursos para el desarrollo. Indicadores utilizados comúnmente para clasificar las necesidades de los países, como el ingreso per cápita, no dan cuenta de las desigualdades y realidades diversas que existen dentro de un mismo país.

Resulta indispensable también revisar el modo en que concebimos la cooperación, adoptando una perspectiva multidimensional que vaya más allá del ingreso per cápita para determinar los criterios de elegibilidad para recibir ayuda oficial al desarrollo (AOD).

A manera de conclusión, entendemos que la amplia experiencia de nuestra región en cooperación Sur-Sur la posicionan en un lugar inmejorable para seguir avanzando en relaciones con otros procesos de integración. La experiencia

adquirida por el MERCOSUR constituye una interesante oportunidad que podría ser aprovechada. De esa forma, en el marco de un sistema de cooperación internacional complejo y en constante cambio, la agenda de relacionamiento externo del MERCOSUR podría verse potenciada y dinamizada, a través de las oportunidades que brindan estos saberes y experiencias acumuladas, transformándolas en renovadas y nuevas modalidades de cooperación con otros países y regiones (por ejemplo, a través de iniciativas de css y triangular).

Esta etapa de la cooperación nos demuestra que, aun en condiciones difíciles en lo que respecta a la situación social y económica de los países, a través del diálogo, la negociación, la integración y la solidaridad, es posible llevar adelante actividades de cooperación fructíferas en un marco de comprensión y apoyo a los objetivos y acciones gubernamentales de los países que integran este crucial espacio.

Referencias bibliográficas

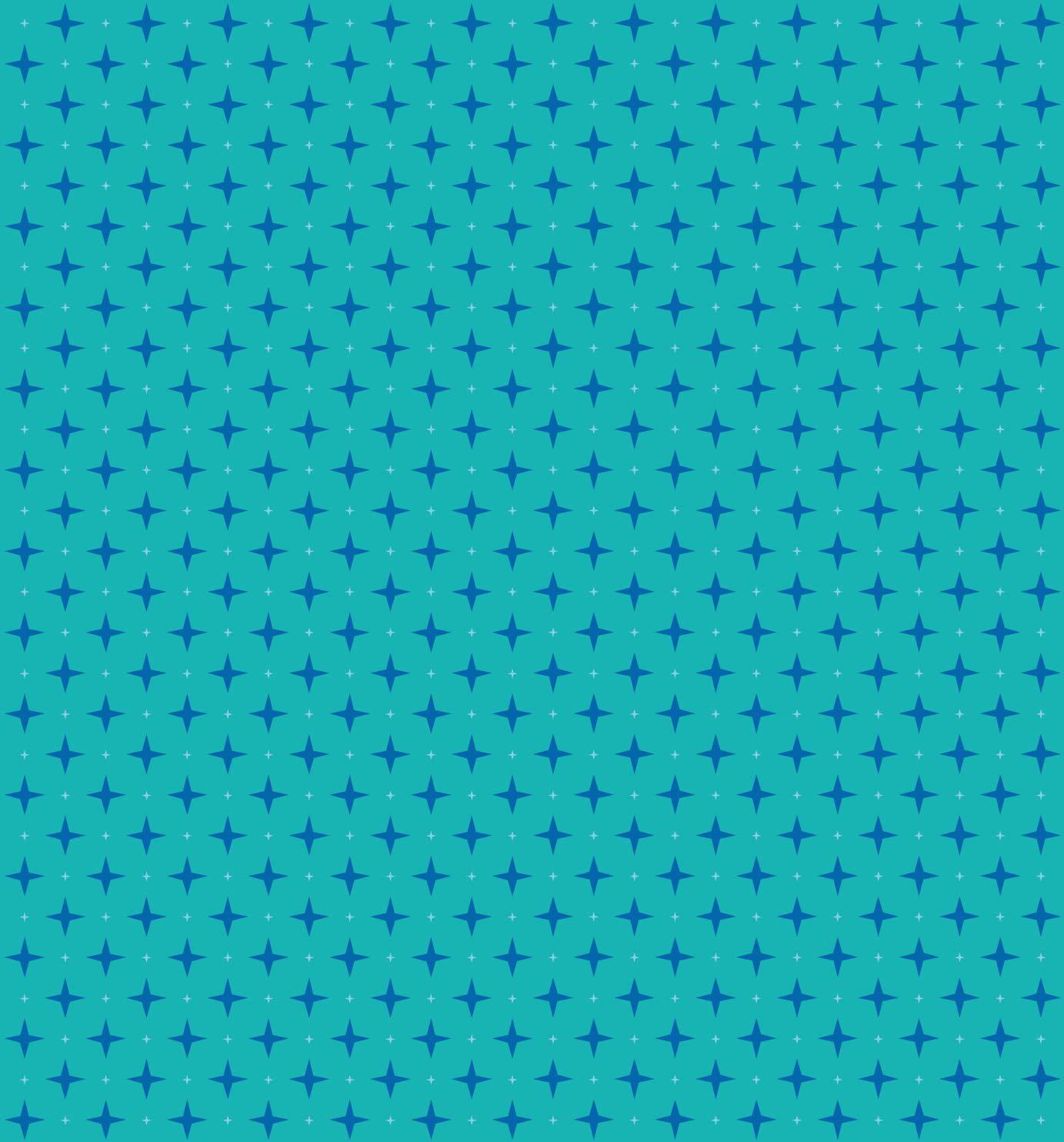
UNIDAD TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL MERCOSUR, SECRETARÍA DEL MERCOSUR (UTCI-SM). (2018). *La Cooperación Intra-MERCOSUR (2005-2015): Análisis de siete sectores*.

Fotografías

Banderas del MERCOSUR y de Argentina. Fuente: Cancillería argentina, p. 439.

Fiesta Nacional del Inmigrante, Oberá, Misiones, Argentina.

Autor: Cristian Rafael Klein. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 442.



MEDIOS PÚBLICOS EN EL MERCOSUR

ROSARIO LUFRANO

Periodista. Presidenta de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

«El MERCOSUR sigue siendo el destino común” de la región, por lo que hay que trabajar para “profundizar su desarrollo en la pospandemia”».

Alberto Fernández

Como otros procesos de integración, el MERCOSUR es un fenómeno en continua transformación y crecimiento, y los medios públicos de la región no siempre han acompañado su evolución, ya que han estado sujetos a los vaivenes políticos, que generaron avances y retrocesos. Sin embargo, cuando los proyectos de construcción ciudadana y los objetivos políticos fueron compartidos, las integraciones de las industrias culturales han mostrado logros importantes, partiendo del compromiso de los gobiernos del bloque para despejar obstáculos que impiden la unidad de nuestros pueblos. Resulta entonces imprescindible la búsqueda del desarrollo humano en un continente severamente afectado por la desigualdad y la pobreza.

Avances y retrocesos

En el recorrido integracionista, es importante destacar la creación del canal multiestatal TeleSUR, ocurrida en 2005, el mismo año en el que Argentina y Brasil iniciaban el camino hacia la elección de la norma común para la tv digital.

También es bueno mencionar que en 2014 se materializó, después de un intenso trabajo en cada uno de los países, un gran paso de la integración en materia de contenidos, con la realización de la primera reunión del Mercado de Industrias Culturales del Sur (MICSUR). De igual manera, la puesta en práctica de programas como Ibermedia tv, desde los últimos años del siglo pasado, permitió una promoción de la producción, el intercambio y la difusión de obras cinematográficas sin antecedentes en la historia latinoamericana.

El retiro del Estado, durante la década de los noventa, dejó en manos del mercado las regulaciones y las estrategias de desarrollo en un campo sumamente sensible como el de las industrias culturales y la comunicación.

Se renunció a proteger la propiedad y a estimular las industrias locales, con medidas en apariencia lógicas como, por ejemplo, establecer porcentajes mínimos de programación nacional. Esto no fue casual ni ingenuo, si se observa que la consecuencia se tradujo en una mayor concentración de la propiedad, un alto nivel de extranjerización de la influencia en el mercado, el debilitamiento de los medios públicos y de las pequeñas y medianas empresas de la región. Este conjunto de decisiones se convirtió, a la vez, en uno de los más fuertes obstáculos en el proceso de integración.

En los primeros años de este siglo se inició una nueva etapa en la que los Estados buscaron desandar ese camino. Algunos resultados son palpables. Telesur es una experiencia sin precedentes en los medios públicos de nuestro continente. Fue creado para generar una vía de comunicación que democratizara

la información, estableciendo una alternativa plural al discurso único de las grandes cadenas comerciales, muchas veces radicadas fuera del continente y atadas a intereses políticos y económicos contrarios a los de nuestros países.

En el mismo año 2005 en que nacía esa señal, los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y de Brasil, Luiz Ignacio *Lula* Da Silva, daban el primer paso con base tecnológica, promoviendo la integración del MERCOSUR para la industria de la televisión: la adopción de una norma de tv digital común. Este hecho despejó obstáculos que por décadas hicieron difícil generar sinergias en la industria audiovisual de la región. Contar con una norma común hizo posible la convergencia real para el intercambio de contenidos y, de ese modo, la oportunidad de ampliar la escala de mercado en cada uno de los países.

En septiembre de 2008, Cristina Fernández de Kirchner y Lula Da Silva le dieron continuidad a esa decisión y firmaron el acuerdo para adoptar la ISDB-T (Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial), desarrollada por Japón y con una modificación propuesta por Brasil. El acuerdo sirvió para que otros Estados Asociados al bloque, como Chile, Venezuela y Ecuador, se decidieran en la misma línea, y que Uruguay, que inicialmente se había inclinado por la norma europea, se sumara a la elección de sus socios. Pero este avance iba a necesitar de un cambio imprescindible en cada uno de nuestros países, para recuperar y fortalecer las herramientas públicas de gestión, o quizá generarlas en lugares o sectores en donde no existían. En nuestro país, ese recorrido se inició poco después de 2003.

La recuperación de la Televisión Pública

Como directora ejecutiva de Canal 7, en mayo de 2006, impulsé junto a un gran equipo una televisión acorde con este momento histórico. Decidimos implementar una propuesta orientada a brindar contenidos de calidad, diversos

y plurales, con un fuerte compromiso en la construcción y el fortalecimiento de la democracia. Y para alcanzar estos objetivos debíamos comunicar *quiénes somos*; fue por eso que comenzamos a imprimir el concepto de *televisión pública*. Esta definición e identidad consiguieron elaborar una programación inclusiva, federal, plural y de construcción ciudadana.

Esto, con el interés adicional de recuperar la capacidad de producción del canal, aprovechando equipos y personal propios, abriendo las puertas a los mejores productores de cultura del país y buscando un perfil diferente del mero costumbrismo al que apelaban, casi como recurso excluyente, las emisoras comerciales. En términos de industria, la producción de ficción es, por una parte, una medida de sofisticación profesional y de equipamiento de una emisora y, a la vez, permite crear bienes intercambiables con los demás canales del país y del exterior.

En materia tecnológica, esto demandó la renovación completa del equipamiento de la Televisión Pública, cuyos equipos estaban totalmente obsoletos, y la recuperación de estudios que en ese momento no estaban operativos por falta de mantenimiento edilicio. Vale señalar que, en esos años, las cámaras y equipos de producción y transmisión eran las que se habían incorporado en 1978 para el Mundial de Fútbol. En el caso de la radio pública, la situación era quizás peor; había equipamiento de la década de 1960 en emisoras de ciudades sumamente importantes, como Rosario.

Entre 2006 y 2008 se introdujeron cámaras, equipos para controles de estudio e islas de edición; además, se renovaron los dispositivos de transmisión completos en algunas de las 49 emisoras de la radio. Comenzamos a introducir la tecnología digital. Más tarde, hacia finales de la década, llegó la tecnología de alta definición (HD). Hacia 2012, el canal logró tener todo su circuito de



producción equipado con esa tecnología y pasó a ser una de las emisoras mejor equipadas de Latinoamérica.

Ese mismo canal, que además renovó su identidad, levantando la bandera de los medios públicos por primera vez en nuestro país, fue uno de los pilares fundamentales de la introducción de la tecnología digital. Fue la base para las transmisiones experimentales e inició las emisiones regulares en el país.

Vale señalar que, en 2012, por primera vez desde su fundación en 1951, el viejo Canal 7, la Televisión Pública, llegaría a tener cobertura en todo el territorio nacional, como se había declamado durante años, con la inauguración de la antena en la Base Carlini de la Antártida Argentina. En ese mismo tiempo, el país incrementó la oferta de contenidos en campos que las emisoras comerciales desatendían o dejaban en manos de la producción extranjera.

En 2007 nació el canal educativo Encuentro; más tarde, en 2010, se sumaron PakaPaka, con programación orientada a chicas y chicos, la señal de deportes Deportv y la de cine argentino Cine.ar, entre otras. Se desarrollaron, además, programas de fomento para la producción nacional con un sentido federal, como el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA) y un sistema de concursos en el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

Un hito muy significativo en este nuevo rumbo para los medios públicos también fue el fortalecimiento de la oferta de tv pública en las provincias. El desarrollo histórico de los medios audiovisuales en el país hizo que varias de ellas no tuvieran al menos una oferta local. Además, al comenzar este siglo, las señales estatales y universitarias provinciales estaban en franca decadencia tecnológica y profesional. El escaso equipamiento y el atraso tecnológico eran el denominador común. Muchas de estas emisoras se fueron convirtiendo en meras repetidoras de contenido producido en los grandes canales comerciales de la Ciudad de Buenos Aires.

En septiembre de 2007, promovimos el primer Consejo Federal de Televisión Pública, un espacio que sirvió para reunir a emisoras de todo el país, tanto nacionales como provinciales y universitarias. Desde allí fuimos construyendo, paso a paso, una fortaleza a partir de la unidad, que terminó plasmándose en la creación del Consejo Federal de Medios Públicos, órgano de debate y gestión desde el que se avanzó en la actualización tecnológica, en la capacitación de profesionales y técnicos, en la distribución de contenidos y en el apoyo a los nuevos canales públicos provinciales que comenzaron a emitir donde no había oferta, como Acequia tv en Mendoza o Lapacho tv en Formosa, y los de universidades nacionales, como las de La Plata o Quilmes.

Con esa experiencia de gestión, se progresó también en la promoción de espacios de reflexión y debate sobre los cambios en el escenario de la radiodifusión,

promovidos por la concentración en el campo privado y la modificación en los consumos de la población, a partir del surgimiento de nuevos soportes y de la masificación de la producción audiovisual.

Asociaciones regionales

En 2007, el canal fue anfitrión del seminario «La comunicación pública en el proceso de integración regional», en el que participaron representantes de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Venezuela y de la empresa multiestatal TeleSUR. De esa reunión surgió la decisión de poner en marcha grupos de trabajo en agencias de noticias, radios y canales de la región.

El canal mantuvo siempre una participación activa en la Reunión Especializada de Comunicación Social del MERCOSUR (RECS) y, desde allí, fue convocado a diversos foros de debate regional, como el seminario «Medios públicos, política y construcción de ciudadanía», convocado por la Cancillería o el I Forum de tv Públicas», convocado en Brasilia, por la Presidencia y el Ministerio de Cultura local.

Nuestro noticiero, en tanto, realizó en forma periódica durante ese año emisiones en dúplex con Canal 5 Televisión Nacional de Uruguay. Además, se inició el intercambio de contenidos culturales y de interés general con esa emisora, con Canal Integración de Brasil y con Telesur. En octubre, esta señal multiestatal generó desde nuestros estudios la señal para informar en la región sobre las elecciones presidenciales de 2007. En ocasión del terremoto que castigó al Perú ese año, se realizó un programa especial en solidaridad junto con la embajada de ese país, en ocasión del Día de la Amistad Peruano-Argentina. También en ese año comenzó a emitirse el único noticiero de la tv argentina enfocado en la región.

En 2008, el canal organizó el Primer Encuentro Iberoamericano de Comunicación, en el que participaron especialistas como los españoles Luis



Albornoz y Emili Prado Pico, el uruguayo Bruce Girard, la brasileña Sayonara Leal y los argentinos Henoch Aguiar, Gabriel Mariotto, Guillermo Mastrini y Claudio Martínez.

En 2013, se convocó en Buenos Aires a un nuevo encuentro, con una perspectiva un poco más ambiciosa: avanzar en el intercambio de contenidos. Además de especialistas en comunicación, como Ignacio Ramonet, participaron directivos y representantes de los canales públicos de la región; entre ellos, Gustavo Arreaza, de Venezolana de Televisión; Rafaela Balanza Recacens, de ICRT (Cuba); Raúl Cremoux López, de Canal 22 de México; Valerio Fuenzalida, de Chile; Gustavo Gómez, de Uruguay; Gustavo Portocarrero, de Bolivia tv; Omar Rincón, de Colombia; y Gabriel Sosa Plata, de México.

Uno de los frutos de este encuentro fue la realización ese mismo año de la primera transmisión conjunta en la historia entre Bolivia y Argentina: la celebración de la hermandad entre ambos países en el aniversario del nacimiento de Juana Azurduy. Ese festival, realizado en la ciudad de El Alto, contó con la participación de artistas como León Gieco y Animal De Ciudad y se transmitió por los canales públicos de ambos países y, en Argentina, por Nacional Folclórica.

En el camino de la unión de esfuerzos en materia de producción de contenidos se dio también un gran paso, con el desarrollo en 2014 del Primer Encuentro del Mercado de Industrias Culturales del Sur, en la ciudad de Mar del Plata, después de un año de trabajo arduo en cada uno de los países para preparar a los productores de las diferentes ramas de la industria.

Los medios públicos de Argentina y de la región no solo fueron parte activa en las rondas de negocios de esa edición y en los intercambios con productores de cultura. La ya creada Radio y Televisión Argentina (RTA) —empresa encargada de gestionar los medios públicos de tradición generalista en el país— convocó allí al Segundo Encuentro de Medios Públicos de América Latina, que en varias jornadas de debate permitió intercambios entre directivos y profesionales de treinta y dos televisoras y radios públicas de trece países del continente.

Este encuentro le dio continuidad no solo a la reunión de Buenos Aires de 2013, sino también al cuarto encuentro de radios públicas, que había tenido lugar en Ecuador, en noviembre de ese año. La importancia fundamental de espacios como los encuentros de medios públicos o el MICSUR es que generan el ecosistema necesario en el que, además de concretar negocios, es posible la asociación entre empresas y productores de cultura, el aprovechamiento de las complementariedades, la generación de corredores productivos y la colaboración para participar en ferias y otros mercados internacionales de mayor magnitud. El

encuentro de Mar del Plata contó con la participación de los medios públicos de España, Canadá, el Reino Unido y Suecia, entre otros, a quienes los productores de nuestros países pudieron ofrecer sus realizaciones e ideas.

La integración es el camino

Creemos que la apuesta por la calidad de los contenidos y por orientaciones acordes al carácter de nuestras señales es un camino firme para avanzar en el diálogo con las señales hermanas de Latinoamérica, porque nos da una perspectiva específica e inequívoca. Es quizá en ese sentido que haya que comprender el avance de la Reunión Especial de Comunicación Social, que en mayo de 2019 decidió ampliar su tarea específica de coordinar la comunicación del bloque para facilitar el proceso de integración, y plantearse la necesidad de comenzar a trabajar para lograr una unión de radiodifusión de emisoras públicas de nuestros países.

La actual conducción de los medios públicos de Argentina tiene una clara voluntad de retomar el énfasis para profundizar el camino que permitió todos estos avances, a partir de la definición de objetivos comunes que contemplen el fortalecimiento de los medios públicos y su importancia en la integración como motores de la promoción de las industrias locales de contenidos.

Por eso, a pesar de las dificultades provocadas por la crisis sanitaria mundial, impulsamos, en junio último, un encuentro con directivos de medios de casi todo el continente, en el que participaron México, Uruguay, Colombia, Paraguay, Chile, Perú y Costa Rica. Allí se planteó fortalecer la producción en conjunto y el intercambio de contenidos. En el mismo sentido, RTA firmó en los últimos meses convenios de colaboración con los medios públicos de México, Uruguay, Costa Rica y Perú.

Las primeras décadas de este siglo marcaron un cambio significativo en la integración del MERCOSUR y de la región. Con ello, nos dejaron una base sustancialmente diferente de la que los líderes de ese momento encontraron a fines de la década del noventa, cuando los Estados se habían retirado de las que, creemos, son sus responsabilidades en la planificación del desarrollo.

La posibilidad de que los uruguayos vean en su tv pública programas como *Peter Capusotto y sus videos*; el hecho de que la versión argentina de *En Terapia* se viera en ese país, en Colombia y en España, la posibilidad de disfrutar en Argentina de series como la brasileña *Ciudad de los hombres* —basada en la conmovedora película *Ciudad de Dios*—, el programa para chicas y chicos *31 Minutos*, producido por la tv Nacional de Chile, las cerca de 300 películas que se produjeron y circularon en Latinoamérica gracias a experiencias como Ibermedia TV, experiencias de integración como la red Televisión América Latina (TAL) o el Noticiero Científico y Cultural Iberoamericano, realizado por numerosos canales de la región, o la ya mencionada señal de noticias Telesur, son ejemplos del resultado de dejar de darnos la espalda para desarrollar un diálogo franco y sostenido en el tiempo.

Los logros de esos años nos brindan enseñanzas que hoy creemos necesario aplicar: profundizar esos canales de diálogo, compartir diagnósticos y elaborar soluciones en forma colaborativa. Ese es el desafío, y la integración sigue siendo el camino. Nuestro destino común.

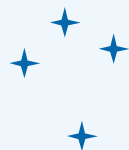
Fotografías

Estudios de la Televisión Pública Argentina, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Fuente: Cancillería argentina, p. 451.

Fiesta de Copa Cabana de la comunidad boliviana, Buenos Aires, Argentina.

Autor: Hernán Vitenberg. Fuente: MERCOSUR, Concurso de Fotografía, p. 454.



30 años del

MERCOSUR

en números



El Mercado Común del Sur



El MERCOSUR abarca un territorio de 14.869.775 km².



Su población supera los 300 millones de habitantes, con una densidad de 23 hab/km² y es el 4% de la población mundial.



Desde la creación del MERCOSUR en 1991 la población total del bloque creció un 39%.

* La República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida desde agosto de 2017 en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.

** El Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión plena.

Los Estados Asociados



El MERCOSUR incorporó a Chile, Colombia, Ecuador y Perú como Estados Asociados en 2008 y a Guyana y Surinam en 2012.



Con la asociación de esas naciones al bloque se logró alcanzar una lógica geopolítica de integración sudamericana plena.

El MERCOSUR en números*



* Las fuentes de información utilizadas para este anexo carecen de datos actualizados de la economía de Venezuela.



5^a

Mayor economía
del mundo.



USD 3,3 billones

Es el producto bruto interno
(PBI) del bloque del último año
registrado (2019).



80%

El PBI del MERCOSUR representa
más del 80% del PBI de América
del Sur (USD 3,57 billones).



+115%

En los 30 años de existencia
del bloque, sus países miembros
han aumentado su PBI un 115%
en promedio.

Intercambio comercial intrabloque

El intercambio se multiplicó
12 veces, medido a valores co-
rrientes, y **6 veces**, descontando
la desvalorización del dólar.

En 2011, la exportación llegó a un pico
de USD 61.091 millones y, en 2013, a uno
de USD 57.232 millones.

2017-2019

Promedio trienal
USD 38.415 millones

1988-1990

Promedio trienal
previo al MERCOSUR
USD 4.131 millones



El intercambio comercial del MERCOSUR con el mundo

En 2019, el intercambio comercial extrazona del MERCOSUR fue de:



USD 482.480 millones



Exportaciones (2019):
USD 272.577 millones

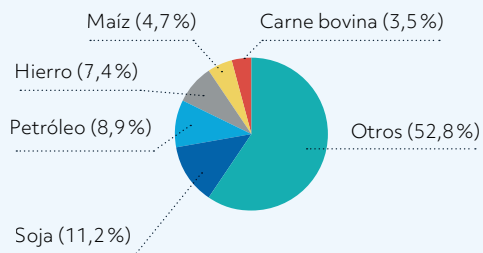


Importaciones (2019):
USD 205.903 millones

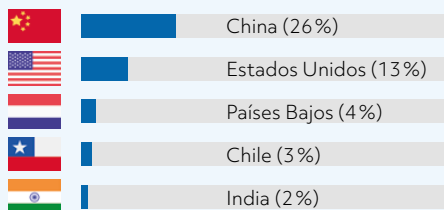


Balanza comercial (2019):
+ USD 66.646 millones

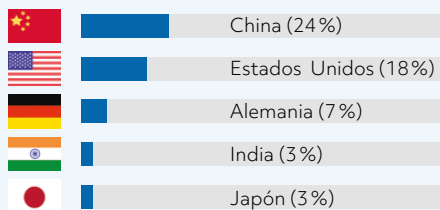
Principales productos exportados al mundo (2019):



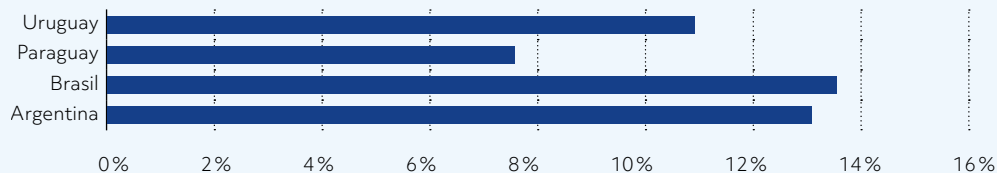
Principales destinos de las exportaciones



Principales orígenes de las importaciones

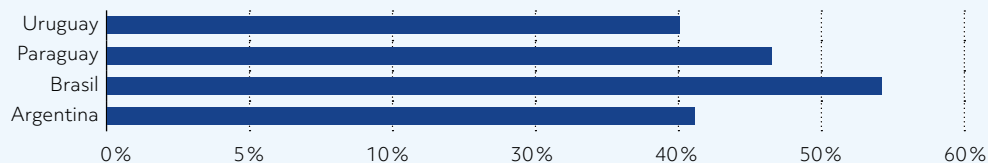


Tasa de desocupación por país



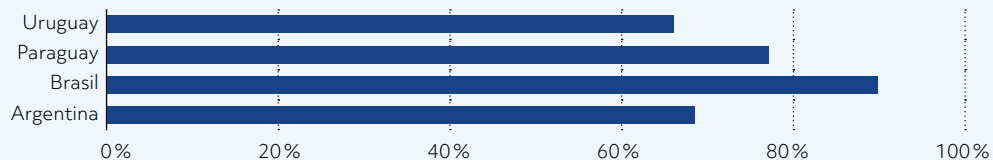
Fuente: Argentina, INDEC, 2º trimestre 2020. Brasil, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, agosto 2020. Uruguay, Instituto Nacional de Estadística, septiembre 2020. Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2º trimestre 2020.

Distribución del ingreso (índice de Gini)



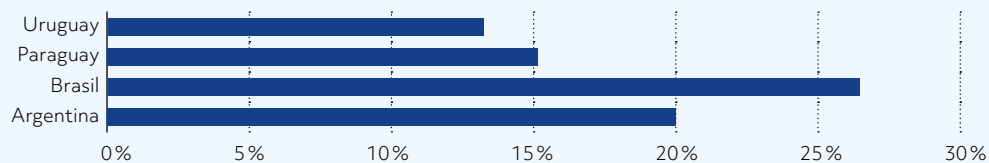
Fuente: Banco Mundial (2018).

Alfabetización



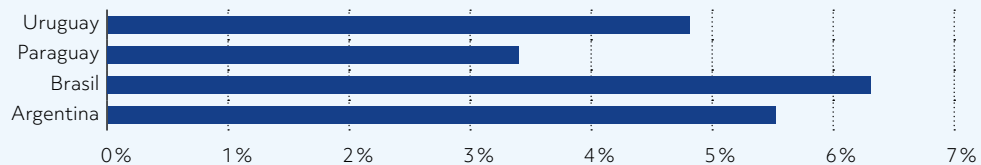
Fuente: Banco Mundial, Tasa de alfabetización, total de adultos (% de personas de 15 años o más).

Porcentaje de población con terciario completo



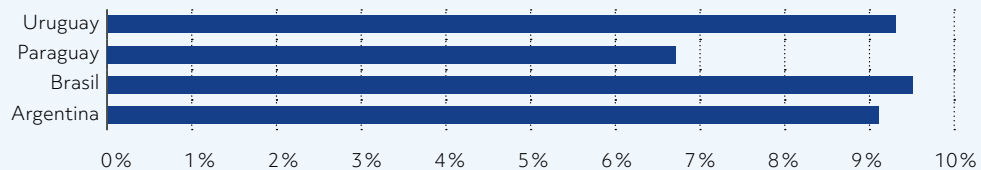
Fuente: Banco Mundial (2018).

Gasto público en educación como porcentaje del PBI



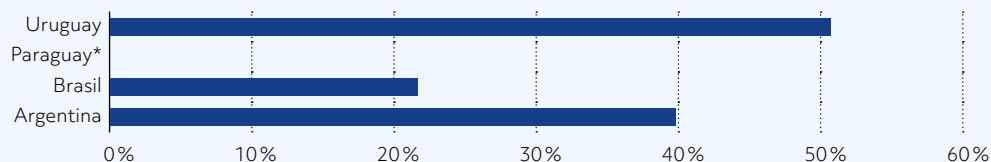
Fuente: CEPAL (2016).

Gasto corriente total en salud como porcentaje del PBI



Fuente: CEPAL (2017).

Médicos por cada 10.000 habitantes



Fuente: CEPAL (2017).

* Sin datos disponibles.

Datos de los Estados Partes¹

1. Argentina

En los tres últimos años Argentina exportó al bloque en promedio USD 13.000 millones anuales e importó en promedio USD 16.000 millones anuales, lo que significó un saldo comercial negativo en 2017 (-USD 6.795 millones) y 2018 (-USD 3.283 millones), mientras que en 2019 tuvo un saldo superavitario de USD 1.037 millones.

Dentro del bloque, el destino preponderante de las exportaciones argentinas es Brasil (79 %), seguido por Uruguay (10,4 %), Paraguay (8,9%) y Venezuela

1 Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR (SECEM).

(1,2%); mientras que en las importaciones que Argentina recibe, Brasil (73,8%) y Paraguay (22,8%) tienen un mayor peso que Uruguay (3,1%) y Venezuela (0,1%).²

En 2019, Argentina dirigió el 81% de sus exportaciones a países de extrazona. Dentro del MERCOSUR (19%), el principal destino de las exportaciones de Argentina fue Brasil (83% del total exportado al bloque).

Tabla 1. Participación en porcentajes de las exportaciones de Argentina¹

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Intrazona	25%	25%	25%	25%	24%	22%	19%	20%	22%	19%
Extrazona	75%	75%	75%	75%	76%	78%	81%	80%	78%	81%

1 Comité Técnico n° 6 «Estadísticas del Comercio Exterior del MERCOSUR» UTECEM/Secretaría MERCOSUR, *Informe Técnico de Comercio Exterior 2019*.

El valor exportado por Argentina en 2019 hacia los países del MERCOSUR disminuyó un 9% con respecto a 2018. Brasil fue el destino con mayor baja. Las exportaciones argentinas a extrazona aumentaron en un 9%. En total, las exportaciones de Argentina crecieron 5% en relación con 2018.

2 Datos USD FOB, actualizados a agosto 2020.

Tabla 2. Tasas de variación de las exportaciones de Argentina¹

Año	Brasil	Paraguay	Uruguay	Intrazona	Extrazona	Total
2010	27%	37%	-4%	24%	22%	22%
2011	20%	18%	29%	21%	22%	22%
2012	-5%	0%	-6%	-5%	-3%	-4%
2013	-3%	-5%	-6%	-4%	-6%	-5%
2014	-13%	-6%	-11%	-12%	-9%	-10%
2015	-27%	-13%	-21%	-26%	-14%	-17%
2016	-10%	-7%	-8%	-10%	5%	2%
2017	3%	20%	6%	5%	0%	1%
2018	21%	7%	3%	18%	2%	5%
2019	-8%	-19%	-9%	-9%	9%	5%

1 Comité Técnico n° 6 «Estadísticas del Comercio Exterior del MERCOSUR» UTECEM/Secretaría MERCOSUR, *Informe Técnico de Comercio Exterior 2019*.

El 75% de las importaciones de Argentina durante 2019 fueron extrazona; mientras que las importaciones de origen MERCOSUR constituyeron el restante 25%. El principal país origen de las importaciones argentinas dentro del MERCOSUR fue Brasil; y desde extrazona, China.

Tabla 3. Participación en porcentajes de las importaciones de Argentina¹

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Intrazona	34%	32%	28%	27%	23%	23%	27%	29%	28%	25%
Extrazona	66%	68%	72%	73%	77%	77%	73%	71%	72%	75%

1 Comité Técnico n° 6 «Estadísticas del Comercio Exterior del MERCOSUR» UTECEM/Secretaría MERCOSUR, *Informe Técnico de Comercio Exterior 2019*.

En 2019, las importaciones de Argentina desde los países del MERCOSUR disminuyeron un 33% respecto a 2018. Brasil fue el país de origen que presentó

mayor disminución. Asimismo, las importaciones de Argentina desde extrazona cayeron un 22% con relación a 2018. En total, las importaciones argentinas descendieron un 25% en 2019.

Tabla 4. Tasas de variación de las importaciones de Argentina ¹

Año	Brasil	Paraguay	Uruguay	Intrazona	Extrazona	Total
2010	52%	-36%	68%	48%	45%	46%
2011	24%	18%	4%	23%	35%	31%
2012	-21%	-12%	-15%	-20%	-2%	-8%
2013	8%	17%	0%	8%	10%	10%
2014	-26%	-6%	-10%	-25%	-7%	-12%
2015	-9%	-16%	-11%	-9%	-8%	-8%
2016	5%	66%	13%	7%	-11%	-7%
2017	32%	54%	3%	32%	15%	20%
2018	-13%	96%	-3%	-7%	-1%	-2%
2019	-35%	-25%	-11%	-33%	-21,7%	-25%

1 Comité Técnico nº 6 «Estadísticas del Comercio Exterior del MERCOSUR» UTECEM/Secretaría MERCOSUR, *Informe Técnico de Comercio Exterior 2019*.

2. Brasil

En los tres últimos años Brasil exportó al bloque en promedio USD 20.000 millones anuales e importó en promedio USD 12.000 millones anuales, lo que le significó un saldo comercial positivo en 2017 (USD 10.664 millones) y 2018 (USD 485 millones), y un saldo deficitario en 2019 (-USD 4.892 millones).³

3 Fuente: SECEM, USD FOB, Brasil, MERCOSUR 5.

Argentina es el principal destino de las exportaciones brasileñas, con una participación de 64%, seguido por Paraguay (16%), Uruguay (14%) y Venezuela (6%).⁴

Durante 2019, Brasil dirigió el 93% de sus exportaciones a países de extrazona y el restante 7% a los países del MERCOSUR. El principal destino de las exportaciones brasileñas dentro del MERCOSUR fue Argentina, mientras que China constituyó el principal destino de exportación extrazona.

Tabla 5. Participación en porcentajes de las exportaciones de Brasil

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Intrazona	11%	11%	9%	10%	9%	9%	10%	10%	9%	7%
Extrazona	89%	89%	91%	90%	91%	91%	90%	90%	91%	93%

En 2019, las exportaciones de Brasil disminuyeron en un 6% con respecto a 2018. Dentro del MERCOSUR, las exportaciones también disminuyeron; la mayor baja se dio hacia Argentina (-34%). Las exportaciones de Brasil extrazona también descendieron (4%) con respecto a 2018.



4 Datos FOB, actualizados a agosto 2020.

Tabla 6. Tasas de variación de las exportaciones de Brasil

Año	Argentina	Paraguay	Uruguay	Intrazona	Extrazona	Total
2010	45%	51%	13%	43%	31%	32%
2011	23%	17%	42%	23%	27%	27%
2012	-21%	-12%	0%	-18%	-4%	-5%
2013	9%	14%	-5%	8%	-1%	0%
2014	-27%	7%	42%	-17%	-6%	-7%
2015	-10%	-23%	-7%	-12%	-15%	-15%
2016	5%	-10%	1%	2%	-4%	-3%
2017	31%	19%	-14%	23%	17%	18%
2018	-15%	10%	28%	-8%	12%	10%
2019	-34%	-15%	-18%	-29%	-4%	-6%

3. Paraguay

En los tres últimos años Paraguay exportó al bloque un promedio de USD 4.600 millones anuales e importó en promedio USD 3.800 millones anuales, lo que le significó un superávit comercial de USD 326 millones (2017), USD 987 millones (2018) y USD 1.000 millones (2019), respectivamente.⁵

Tabla 7. Participación en porcentajes de las exportaciones de Paraguay

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Intrazona	43%	42%	48%	39%	40%	40%	47%	48%	57%	58%
Extrazona	57%	58%	52%	61%	60%	60%	53%	52%	43%	42%

En 2019, las exportaciones paraguayas con destino a países del MERCOSUR disminuyeron un 10% con respecto a 2018; de igual forma, las exportaciones

5 Datos USD FOB.

a extrazona se redujeron en un 15%. Dentro del MERCOSUR, las exportaciones paraguayas hacia Brasil registraron un aumento del 1%, mientras que disminuyeron para el resto de los destinos.

Tabla 8. Tasas de variación de las exportaciones de Paraguay

Año	Argentina	Brasil	Uruguay	Intrazona	Extrazona	Total
2010	0%	-2%	8%	-1%	66%	28%
2011	25%	14%	24%	16%	22%	19%
2012	-21%	15%	29%	8%	-17%	-6%
2013	26%	-1%	71%	5%	53%	30%
2014	7%	4%	0%	4%	2%	3%
2015	-22%	-11%	-18%	-14%	-15%	-14%
2016	50%	15%	8%	20%	-10%	2%
2017	33%	-8%	30%	2%	2%	2%
2018	93%	1%	-32%	25%	-14%	4%
2019	-22%	1%	-23%	-10%	-15%	-12%

4. Uruguay

En los tres últimos años Uruguay exportó al bloque un promedio de USD 1.700 millones anuales e importó en promedio USD 2.600 millones anuales, lo que le significó un déficit comercial de USD 790 millones (2017), USD 1.014 millones (2018) y USD 1.000 millones (2019).⁶

6 Datos USD FOB.

Tabla 9. Participación en porcentajes de las exportaciones de Uruguay

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Intrazona	32%	30%	27%	26%	24%	21%	25%	24%	22%	20%
Extrazona	68%	70%	73%	74%	76%	79%	75%	76%	78%	80%

Las exportaciones de Uruguay hacia países del MERCOSUR disminuyeron en 2019 en un 7% con relación a 2018. Mientras que las exportaciones hacia países de extrazona aumentaron en un 5%.

Tabla 10. Tasas de variación de las exportaciones de Uruguay

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Intrazona	Extrazona	Total
2010	65%	29%	87%	41%	18%	24%
2011	3%	14%	20%	11%	21%	18%
2012	-14%	4%	-24%	-3%	16%	10%
2013	-2%	1%	5%	1%	5%	4%
2014	-11%	-6%	-12%	-7%	4%	1%
2015	-11%	-30%	-13%	-25%	-13%	-16%
2016	10%	6%	5%	7%	-13%	-9%
2017	2%	8%	-1%	6%	15%	13%
2018	-6%	-13%	15%	-9%	-4%	-5%
2019	-11%	-5%	-13%	-7%	5%	2%

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (en inglés, TRIPS)
AEC	arancel externo común
AELC	Acuerdo Europeo de Libre Comercio (en inglés, EFTA)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AOD	ayuda oficial al desarrollo
ARCU-SUR	Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BACUA	Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABBIO	Centro de Argentino Brasileño de Biotecnología
CABNN	Centro Argentino-Brasileño de Nanociencias y Nanotecnología
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR

CCMASM Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR

CCT Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR, actualmente Grupo de Cooperación Internacional del MERCOSUR (gci)

CELAC Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CGV cadenas globales de valor

CIRSI Comisión Intergubernamental de Reglamento Sanitario Internacional

CMC Consejo del Mercado Común

COPROSAL Comisión de Productos para la Salud

COSERATS Comisión de Servicios de Atención a la Salud

COSIPLAN Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento

COVIGSAL Comisión de Vigilancia en Salud (del sgt 11)

CRPM Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR

CSM Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

CSS cooperación Sur-Sur

CT cooperación triangular

CUF Centro Unificado de Control de Frontera

EFTA European Free Trade Association (en español, AELC)

ESPII emergencia de salud pública de importancia internacional

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FCES	Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR
FEM	Fondo Educativo del MERCOSUR
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GCI	Grupo de Cooperación Internacional del MERCOSUR
GIP	Grupo de Integración Productiva
GMC	Grupo Mercado Común
GTCS	Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Sudamericana
I + D	investigación y desarrollo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIRSA	Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana
INCAA	Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales
ISM	Instituto Social del MERCOSUR
MERCOCIUDADES	Red de Ciudades del MERCOSUR
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MICSUR	Mercado de Industrias Culturales del Sur
NAFTA	North American Free Trade Agreement (en español, TLCAN)
NCM	Nomenclatura Común del MERCOSUR
NEIES	Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR

OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PARLASUR	Parlamento del MERCOSUR
PEAS	Plan Estratégico de Acción Social
PBI	producto bruto interno
RCEP	Asociación Económica Integral Regional
RE	Reunión Especializada
RECAM	Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR
RECS	Reunión Especializada de Comunicación Social del MERCOSUR
RECYT	Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR
REM	Reunión Especializada de Mujeres
RM	Reunión de Ministros
RMAAM	Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer
RMACTIM	Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación
RMADS	Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social
RMS	Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR

RTA	Radio y Televisión Argentina
SACU	Southern African Customs Union (en español, UAAA)
SECEM	Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR
SEM	Sector Educativo del MERCOSUR
SGT	Subgrupo de Trabajo
SM	Secretaría del MERCOSUR
SML	sistemas de pagos en monedas locales
TIC	tecnologías de la información y la comunicación
TLC	tratado de libre comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en inglés, NAFTA)
TPR	Tribunal Permanente de Revisión
UAAA	Unión Aduanera de África Austral (en inglés, sacu)
UCIM	Unidad de Información y Comunicación
UE	Unión Europea
UIA	Unión Industrial Argentina
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UTCI	Unidad Técnica de Cooperación Internacional
UTE	Unidad Técnica de Educación
UTECEM	Unidad Técnica de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR
UTF	Unidad Técnica FOCEM

MERCOSUR

Una política de Estado

La integración regional a través del MERCOSUR es, para nuestro país, una prioridad de política exterior y la plataforma de negociaciones económicas internacionales más relevante. Pero es, sobre todo, una política de Estado, consolidada a lo largo de los diversos gobiernos posteriores a la recuperación de la democracia. Esperamos que este libro conmemorativo del 30º aniversario del bloque contribuya a una mayor difusión de la importancia estratégica de la integración de América Latina y sus beneficios, y a un debate constructivo sobre el desarrollo y proyección de una herramienta que se ha vuelto irrenunciable.



Argentina Presidencia



Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio Internacional y Culto
Argentina