

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO / ARGENTINA) –
UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS EN COOPERACIÓN CON LA UNIVERSIDAD DE
BARCELONA

MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

CICLO: 2006-2007

TRABAJO DE DISERTACIÓN FINAL

**TÍTULO: “REALIDAD Y LIMITACIONES EN EL MERCOSUR: ANÁLISIS DE LOS
OBSTÁCULOS EN LA CREACIÓN DE CUADROS BUROCRÁTICOS REGIONALES.
LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO MERCOSUR DE FORMACIÓN (IMEF)”**

AUTOR: Lic. JULIA PEYRANI DI CASTELNUOVO

DIRECTOR: Dr. GERARDO CAETANO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Caetano', is positioned below the director's name.

BUENOS AIRES, SEPTIEMBRE 2011

**“REALIDAD Y LIMITACIONES EN EL MERCOSUR: ANÁLISIS DE LOS
OBSTÁCULOS EN LA CREACIÓN DE CUADROS BUROCRÁTICOS REGIONALES.
LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO MERCOSUR DE FORMACIÓN (IMEF)”**

Lic. Julia Peyrani di Castelnuovo

juliapeyrani@hotmail.com

Palabras Clave: Cuadros Burocráticos, Institucionalidad, bloque regional, Intergubernamentalidad, Supranacionalidad



RESUMEN

Los procesos de integración regional han adquirido en los últimos años una importancia creciente debido fundamentalmente a que los estados nacionales presentan una seria incapacidad para resolver aisladamente sus problemas. Sin embargo, y a pesar de que los Presidentes de los Estados Partes en sus discursos proclaman por una mayor integración, el MERCOSUR enfrenta sendos desafíos para profundizar la integración del bloque debido a diversos obstáculos que hacen primar los intereses nacionales por sobre la región. La formación de cuadros burocráticos y funcionarios con visión regional resulta ser un tema clave para la profundización del modelo de integración. En este sentido, este trabajo intentará delinear los obstáculos en la creación de cuadros burocráticos regionales –realizando un análisis de la experiencia del Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF)- que a partir de la implementación de sus diferentes iniciativas ha colisionado, entre otros factores, con la baja institucionalidad del bloque, con la primacía de visiones nacionalistas de determinadas agencias nacionales y con las dificultades que aún persisten en el proceso decisorio de un modelo de integración de corte netamente intergubernamental como es el MERCOSUR.

ÍNDICE

Abreviaturas.....	pág. 4
Introducción.....	pág. 6
<u>Capítulo I:</u>	
I. 1 Apuntes sobre las teorías de la integración regional.....	pág. 14
<u>Capítulo II:</u>	
II. 1 Antecedentes en la construcción del MERCOSUR.....	pág. 27
<u>Capítulo III:</u>	
III. 1 Estructura institucional del MERCOSUR.....	pág. 42
<u>Capítulo IV:</u>	
El IMEF y la Formación de Cuadros Burocráticos Regionales	
IV. 1 Antecedentes e Iniciativas del IMEF	pág. 53
IV. 2 Dificultades en la implementación del IMEF y sus iniciativas.....	pág. 71
Reflexiones Finales.....	pág. 78
Bibliografía.....	pág. 82



Universidad de
San Andrés

ABREVIATURAS

AEC: Arancel Externo Común
ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALC: Área de Libre Comercio
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CA: Comisión Asesora
CAN: Comunidad Andina de Naciones
CARICOM: Comunidad del Caribe
CCM: Comisión de Comercio del MERCOSUR
CIRPS: Centro Interuniversitario de Investigación para el Desarrollo Sostenible
CD: Comité Directivo
CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE: Comunidad Económica Europea
CEEA: Comunidad Europea de la Energía Atómica
CFI: Consorcio de Formación Internacional
CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CMC: Consejo de Mercado Común
CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta
CRPM: Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR
CT: Comités Técnicos
DEM: Diploma de Especialización MERCOSUR
EIAPP: Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas
FCCP: Foro de Consulta y Concertación Política
FCCR: Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, y Provincias
FCES: Foro Consultivo Económico y Social
FOCEM: Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
GAN: Grupo de Alto Nivel
GANIM: Grupo de Alto Nivel
GMC: Grupo de Mercado Común
IMEF: Instituto MERCOSUR de Formación
MCCA: Mercado Común Centro Americano
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
POP: Protocolo de Ouro Preto
PPT: Presidencia Pro Tempore

REMI: Reunión Especializada de Municipios e Intendencias

ROM: Régimen de Origen del MERCOSUR

SAM: Secretaría Administrativa del MERCOSUR

SE: Secretaría Ejecutiva

SGT: Subgrupos de Trabajo

SICA: Sistema de Integración Centroamericano

TA: Tratado de Asunción

TPR: Tribunal Permanente de Revisión

UA: Unión Aduanera



Universidad de
San Andrés

INTRODUCCIÓN

El proceso de construcción del MERCOSUR iniciado hace ya veinte años fue uno de los principales logros alcanzado en el plano político regional. El Tratado de Asunción de 1991 firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay inicia formalmente el largo camino de la integración regional, camino que no ha sido lineal, sino por el contrario ha estado marcado por encuentros y principalmente desencuentros entre los socios fundadores del bloque.

Entre algunas de las cuestiones que son frecuentemente señaladas como exitosas dentro del bloque podemos mencionar: el incremento de los flujos comerciales entre los socios, la afirmación de la región como una zona de paz y de respeto a las instituciones democráticas, la convivencia normal de diversos criterios e intereses entre los países miembros, y el reconocimiento del MERCOSUR como región diferenciada en el plano mundial.

Dentro de las complicaciones que ha enfrentado el MERCOSUR, mencionaremos sólo algunas en este capítulo introductorio tales como: la primacía de una visión de la integración centrada fundamentalmente en lo comercial, lo que dejó fuera de la agenda otras dimensiones estratégicas para la integración como la integración social, productiva, cultural, energética, etc. También podemos señalar las dificultades que ha enfrentado el bloque para consensuar una posición común en los foros internacionales, el problema de las asimetrías existentes entre sus Estados Partes, y la dificultad en conformar una agenda externa común. (Caetano, 2007). La existencia de estas asimetrías y diferencias, la percepción distintiva sobre el papel de las responsabilidades entre los países del bloque, y las diferentes “dificultades, limitaciones y bloqueos” demuestran que los retos y desafíos que debe enfrentar el MERCOSUR son a gran escala. (Acuña, 2008)

En esta misma línea, una de las tantas falencias que presenta el proceso de integración es su baja institucionalidad. Esta situación no se ha alcanzado de manera azarosa. Como señalan algunos analistas “La arquitectura institucional de un proceso de integración no es nunca un marco neutro que, más allá de sus formatos y contenidos, permite hacer viable cualquier tipo de proyecto regional o cree incentivos para favorecer determinadas formas de integración” (Caetano, et al., 2008:1-2).

El Tratado de Asunción que funda el MERCOSUR, firmado en 1991 por los países miembros, establece diversos objetivos de los cuales se desprende el propósito de alcanzar un proceso de integración profunda donde luego de una etapa inicial de liberalización del comercio intra-regional de bienes, el MERCOSUR adoptaría una política comercial común y se constituiría en un territorio aduanero unificado. (Bouzas, 2005) Durante esos años primaba la visión neoliberal de apertura económica indiscriminada, de liberar y acceder a nuevos mercados, con una perspectiva de la integración centrada principalmente en lo económico-comercial. Luego de dos décadas, éstos objetivos se han alcanzado de manera desigual, y de un anhelo de integración profunda la realidad demostró “una integración superficial” determinada por los incentivos dominantes de los socios en desmedro de objetivos comunes que conduzcan hacia una mayor profundización de la integración. (Bouzas, 2005)

En este sentido, y bajo este marco, la arquitectura institucional del bloque establecida por el Tratado de Asunción y consolidada por el Protocolo de Ouro Preto en 1994 reflejó el contexto político e ideológico de los noventa donde la visión mercantilista de la integración era hegemónica. No solo se estableció un sistema institucional intergubernamental motorizado por la diplomacia presidencial sino que además determinadas agencias de los ejecutivos nacionales concentraron -y aún hoy concentran- la toma de decisiones del proceso de integración.

Este punto es esencial para entender dos momentos diferentes y cruciales que atravesó el MERCOSUR: el primero, sería el MEROCOSUR de los noventa centrado en temas puramente económicos y que trataba solamente de construir un mercado ampliado. “El énfasis casi exclusivo de los aspectos comerciales –que se centró básicamente en la eliminación de las barreras al comercio intrarregional- fue calificado como un MERCOSUR fenicio”¹. El segundo momento es el que está transitando hoy desde el año 2002, donde se incorporan nuevos actores y se empieza a pensar un MERCOSUR con una nueva agenda que incluya temas sociales, productivos, culturales, educativos que nunca antes fueron abordados. En un documento de hace menos de un lustro, de autoría de la entonces Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) titulado “Desafíos de la integración regional. Iniciativas y propuestas”² se identificaba una agenda de carácter estratégico: mecanismos para

¹ Terra Magazine, 2007. “Chacho Alvarez impulsa la ntegración de Venezuela al MERCOSUR”.

² Cfr. Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Desafíos de la Integración Regional. Iniciativas y Propuestas. Montevideo, 13 de julio de 2006.

corregir las asimetrías entre los países, impulsar la articulación productiva a escala regional, ampliar la agenda externa común, participación ciudadana, conformación de un Consejo Regional de Políticas Sociales, entre otros. (Caetano, 2011)

Como se advertirá a lo largo de este trabajo es importante señalar aquí que ese cambio por el que atravesó el MERCOSUR no tuvo su correlato en las instituciones del bloque, es más a pesar de algunas variantes siguen siendo casi las mismas que estableció el PO para un MERCOSUR centrado solamente en temas económico-comerciales. Y esto genera trabas, inconvenientes para canalizar estos nuevos temas entre aquellas instituciones, los nuevos actores y esta nueva realidad del MERCOSUR. “Existe una convicción que comienza a generalizarse, la actual institucionalidad, aún con los importantes cambios y creaciones incorporadas en tiempos recientes, no resulta suficiente para la consecución de logros efectivos en varios de estos planos de la agenda más actual” (Caetano, 2011:23)

Diversos autores han analizado la cuestión institucional, el proceso decisorio y la discusión sobre el modelo de integración regional. Es inherente a esta discusión, y se halla implícito el tema de los cuadros técnicos y burocráticos del bloque porque en un proceso de integración como el MERCOSUR donde se estableció desde sus orígenes una integración con instituciones de tipo intergubernamental, primó una visión de la integración pero fuertemente marcada desde el ámbito gubernamental nacional de cada país, donde solo las cancillerías abordaban los temas de la integración y no se planteaba la necesidad ni la importancia de generar funcionarios que pensarán la integración con mentalidad regional. Como mencionamos al principio de esta presentación, la arquitectura institucional de un proceso de integración no es nunca un marco neutro. (Caetano, et al., 2008). Al respecto, las formas institucionales adoptadas impactan sobre el resultado de las interacciones que procesan ya que determinan los tipos de elecciones disponibles, los movimientos y la información de que disponen los actores. (Bouzas, 2005)

A su vez, la discusión sobre instituciones en un proceso de integración involucra “toda una opción sobre los rasgos del modelo de democracia presente en los niveles nacional (Estados partes) y regional (bloque supranacional). Sobre este último nivel se trata, por ejemplo, de elegir formatos dentro de un continuo que va desde modelos más nítidamente intergubernamentales a otros con perfiles más abiertos a espacios de supranacionalidad formal” (Caetano, et al., 2008, pág. 1). Según estos autores, el diseño

institucional puede crear mayores o menores incentivos para la concertación o favorecer el predominio en la negociación de visiones orientadas en la búsqueda de intereses nacionales y/o sectoriales, debilitando y desproveyendo de legitimidad a la dimensión más regional del proceso. “Las instituciones internacionales son creaciones estatales que tienen como objetivo resolver problemas de cooperación o coordinación. Sin embargo el tipo de institucionalidad adoptado no es indiferente al resultado” (Bouzas, 2005:3)

Respecto a este asunto es importante mencionar entonces que la formación de cuadros burocráticos con una visión regional es fundamental porque son éstos los que formalmente conducen los ámbitos de negociaciones y al mismo tiempo, también condicionan las decisiones adoptadas en el proceso de integración regional.

En este sentido, el presente trabajo se propone estudiar los obstáculos en torno a la formación de cuadros burocráticos en el MERCOSUR a partir de la experiencia del Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF). Esta iniciativa en su implementación ha enfrentado diversos obstáculos que ilustran el bajo grado de densidad institucional del bloque MERCOSUR y con las implicancias de un proceso de integración intergubernamental conducido principalmente por los ejecutivos nacionales. Este análisis nos permitirá comprender mejor los (des) incentivos estatales para una mayor integración y permitirá estudiar al IMEF como un caso ilustrativo de la débil institucionalidad del bloque.

Entre los objetivos específicos que nos proponemos estudiar y compondrán los diferentes capítulos de esta investigación, podemos mencionar: los diferentes enfoques teóricos que tratan de explicar los diferentes modelos de integración y los incentivos para participar en dichos procesos –con énfasis en el MERCOSUR principalmente-, el proceso de construcción del MERCOSUR y su relación con el diseño institucional del bloque, la estructura institucional del MERCOSUR y su relación con la ausencia de cuadros burocráticos regionales, el relevamiento de los antecedentes del IMEF y los obstáculos en su implementación, y las razones que llevaron al impulso de estas iniciativas en un contexto de fragilidad institucional.

A partir del análisis del IMEF y los obstáculos observados en la implementación práctica de esta iniciativa, vislumbraremos las dificultades que enfrenta el MERCOSUR para avanzar en una reforma de las instituciones que se ajuste a la nueva etapa que atraviesa el bloque. Al respecto cabe formular algunos interrogantes: ¿Es posible pensar en la

creación de cuadros burocráticos regionales en el MERCOSUR teniendo en cuenta el marco institucional vigente y los intereses de los socios? ¿Cuál sería el diseño institucional que podría favorecer el desarrollo de las mismas pero no en el sentido de una mera burocracia regional?

Es importante resaltar que a pesar del momento que atraviesa hoy el bloque regional, de sus cuestionamientos internos y de un contexto de fragilidad institucional, la propuesta del Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF) sigue vigente. Sin embargo, este tipo de iniciativas ha enfrentado diversos obstáculos prácticos en su implementación que dejan entrever los intereses en juego entre aquellos actores que pretenden un MERCOSUR “statu quoista” y los que añoran un MERCOSUR más profundo.

En este sentido, los desafíos que enfrenta el MERCOSUR después de veinte años de construcción demandarán una revisión de los objetivos que sostienen a este proceso de integración. Para poder superar estas exigencias es vital que los Estados Parte del MERCOSUR reconstruyan una visión compartida del proceso de integración regional y confirmen un compromiso interno con esa visión compartida. (Bouzas, 2005). “La fortaleza y efectividad de un proceso de integración (...) depende de su consistencia interna y de la convicción de los actores públicos y privados sobre la funcionalidad del mismo para sus objetivos. Desde mediados de la década de los noventa los Estados Partes del MERCOSUR y los principales actores del ámbito regional han perdido de vista esa funcionalidad. Sin una respuesta a este dilema, tanto en el plano regional como nacional, no habrá medidas instrumentales efectivas que permitan enfrentar los problemas de gestión del MERCOSUR” (Bouzas, 2005).

Así es como la generación de burocracias regionales resultan fundamentales para profundizar el proceso de integración regional porque todas aquellas iniciativas y programas que contribuyan a la formación de funcionarios públicos y actores de la sociedad civil son necesarios en tanto que favorecen el desarrollo y la profundización de visiones comunes con el objeto de que la institucionalidad intergubernamental se enriquezca y se consolide la integración regional. Así lo establece en sus considerandos la decisión CMC Nro. 08/06 que crea el Grupo de Alto Nivel para la creación del Instituto MERCOSUR para la capacitación de los funcionarios de las administraciones públicas. Su implementación no ha sido sencilla, en tanto que existen objetivos, incentivos e intereses en juego que frecuentemente no convergen, y por consiguiente ralentizan el proceso de integración.

Marco Teórico - Metodológico

En los estudios sobre integración regional un rasgo permanente es la dificultad para adoptar una definición de la variable “integración”. En este sentido, en el primer apartado analizaré desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales los principales debates que han abordado la integración regional (Börtzel, 1997; Hass, 1958; Keohane y Nye, 1988; Mitrany, 1946, Moravcsik, 1998; Rosamond, 2000, Zamora, 2004; Oyarzún Serrano, 2008). Si bien el concepto de integración es de uso cotidiano no existe una única definición aceptada y en muchas ocasiones se aplica de manera indiscriminada a actividades netamente cooperativas.

Dependiendo del enfoque que utilice el investigador algunos consideran la integración como condición, proceso o resultado. **En este trabajo partimos de la base que la integración es un proceso dinámico con diversas posibilidades de expandirse, profundizar, estancarse y/o retroceder.** Así también la integración puede convertirse en una herramienta de inserción internacional al aumentar el poder de negociación de los integrantes, intensificar la competencia con la ampliación del mercado y desarrollar actividades difíciles de emprender aisladamente (Tamames, 1998; Dougherty y Pfaltzgraft, 1993; Holsti, 1980; Hass, 1970).

A su vez, el regionalismo se sustenta en la idea de región entendida como un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos. En Relaciones Internacionales puede ser entendida como un subsistema supranacional del sistema internacional o como una formación regional emergente con su propia dinámica. Para Cantori y Spiegel (1970) se compone de territorios geográficamente cercanos, cuyas políticas exteriores estarían interrelacionadas.

Por su parte Russett (1967) propuso identificarla en relación a tres pautas: proximidad geográfica, interdependencia y homogeneidad. Pero de forma aislada ninguno de los tres elementos es suficiente para reconocer una región. Otros autores, como Gamble (1996) también diferencian los conceptos de regionalización y regionalismo, al primero lo vinculan con el proceso y el segundo lo asocian al compromiso o proyecto político. Nye (1968) también comparte esta idea ya que entiende al regionalismo como la formación de grupos interestatales que se organizan en base a la región. Según la definición que adopte el investigador los actores que impulsan el proceso de regionalización pueden ser

Estados o actores no estatales. Por ejemplo, desde algunas teorías sistémicas como el neorrealismo se han analizado los proyectos regionales en el marco de la formación de alianzas, estudiando la posición relativa de la región en el sistema internacional (Hurrell, 1995)

Asimismo, la discusión sobre instituciones en un proceso de integración involucra “toda una opción sobre los rasgos del modelo de democracia presente en los niveles nacional (Estados partes) y regional (bloque supranacional). Sobre este último nivel se trata, por ejemplo, de elegir formatos dentro de un continuo que va desde modelos más nítidamente intergubernamentales a otros con perfiles más abiertos a espacios de supranacionalidad formal”(Caetano, Vazquez y Ventura, 2008). Según estos autores, el diseño institucional puede crear mayores o menores incentivos para la concertación o favorecer el predominio en la negociación de visiones orientadas en la búsqueda de intereses nacionales y/o sectoriales, debilitando y desprovveyendo de legitimidad a la dimensión más regional del proceso.

Sobre la base de la problemática, los objetivos y la hipótesis propuestos, la metodología de investigación del presente trabajo consistió en el uso integrado y complementario de enfoques y herramientas de análisis cualitativo.

En lo que respecta al punto de vista metodológico, la primera unidad de estudio que se considera es el estudio desde las perspectivas de las Relaciones Internacionales de los principales debates que han abordado la integración regional, sus particularidades y tipologías en sus interrelaciones con la construcción del proceso de integración del MERCOSUR. Esto a su vez impacta en el diseño institucional del bloque y se relaciona directamente con las dificultades en la implementación del IMEF.

El corpus empírico del presente trabajo se halla conformado por la normativa MERCOSUR, actas del CMC, GMC, documentos elaborados por la CRPM y material bibliográfico pertinente. Se entiende que estos documentos no deben tratarse sólo como fuentes de información, sino como productos sociales de un determinado contexto histórico y, en tal sentido, se deben considerar las prácticas sociales que están detrás de éstos, así como sus condiciones de producción y de lectura (Valles, 1997).

Todo este material ha sido utilizado para estudiar las interrelaciones en la conformación del bloque MERCOSUR, su diseño institucional, la formación de cuadros burocráticos con visión regional, la implementación de iniciativas en este sentido a través del IMEF y sus impactos y dificultades.

Para acceder a los documentos y seleccionar aquellos relevantes, ha sido necesario realizar previamente su tratamiento documental (García Gutiérrez, 2002). Se utiliza el análisis documental como una forma de investigación técnica, como un conjunto de operaciones intelectuales que buscan describir y representar los documentos de forma unificada y sistemática para facilitar su recuperación (Iglesias y Gómez, 2004). Al mismo tiempo se trata de situar cada documento en un contexto, de verificar su viabilidad, de controlar su fuente, de entender su significado lingüístico, de relacionar este significado con los aparatos conceptuales, y de obtener informaciones de conjunto que puedan ser evaluadas críticamente frente a otras similares o diferentes (García Gutiérrez, 2002; Iglesias y Gómez, 2004). Para el abordaje de los antecedentes y la implementación del IMEF (punto 4.1) se realizaron entrevistas a funcionarios de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR que participaron en dicho proceso.

Para concluir, entonces, el trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos. En la primera parte se trabajará sobre los aspectos teóricos de los procesos de integración, realizando un breve mapa teórico sobre las diferentes formas de acercarse al fenómeno de la integración regional –con énfasis en la integración del MERCOSUR-, sintetizando los principales aportes de cada uno de los enfoques referidos.

Luego en el segundo apartado, se abordarán los antecedentes en la construcción del proceso de integración y la génesis del MERCOSUR, analizando los momentos y circunstancias más relevantes por los que atravesó el bloque a la luz de las herramientas teóricas-conceptuales trabajadas en el primer apartado y con mayor potencia explicativa sobre la realidad de la integración mercosureña.

En el tercer capítulo se hará una revisión de la arquitectura institucional del bloque, intentando delinear las relaciones que se dan entre los diferentes organismos a fin de poder explicar la dinámica del proceso decisorio en el MERCOSUR. También se abordará el problema de la baja institucionalidad y los problemas y dificultades que genera para la profundización del proceso de integración.

En el cuarto capítulo, se relevarán los antecedentes que dieron luz al Instituto MERCOSUR de Formación que fue la primera iniciativa pensada para la generación de cuadros burocráticos regionales, y seguidamente se evaluarán los impactos y los obstáculos que enfrentaron sus diferentes iniciativas. La última sección quedará para unas reflexiones finales.

CAPÍTULO I

SOBRE LAS TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

“La moderna teoría de las organizaciones internacionales coloca varios instrumentos a disposición de las colectividades estatales para que ellas realicen sus funciones. De este modo, para que las organizaciones sean eficaces es preciso que los medios colocados por los Estados miembros a disposición de la colectividad sean adecuados a los objetivos perseguidas por ellas” (Ventura, 2005, pág. 56)

Los intentos integracionistas o cooperativos entre los Estados existen en el mundo hace mucho tiempo. Si bien el concepto de integración se utiliza de manera frecuente no existe una única definición aceptada. Diversos autores consideran la integración como condición, proceso o resultado, otros a su vez, sostienen que la integración al ser un proceso dinámico puede expandirse, profundizarse, estancarse y/o retroceder, y en muchas ocasiones se aplica este concepto de manera indiscriminada a iniciativas netamente cooperativas (Oyarzún Serrano, 2008). Según Díez de Velasco la mayoría de las organizaciones internacionales desempeñan funciones de cooperación respetando la soberanía de sus estados miembros, estas organizaciones generalmente utilizan “la técnica de negociación y la adopción de decisiones por unanimidad a unos órganos comunes y permanentes. La cooperación es estrictamente interestatal, en el sentido que las decisiones de la Organización –adoptadas por unanimidad- se dirigen a sus Estados Miembros; esto es no son aplicables en sus territorios sin su autorización y mediación” (Díez de Velasco 2006:52).

En este sentido, es interesante poder distinguir las diferencias y precisar las principales características de los cuatro modelos de integración (Bouzas, 2005; Ruiz, 2000). Es importante aclarar que éstas no son etapas estáticas sino opciones estratégicas de los Estados en función no solo de las características de los países que quieren construir un proceso de integración, sino también de las circunstancias históricas, de las condiciones económicas, políticas y sociales. El modelo claramente no asegura el éxito de un proceso, es necesario atender las características de los países y sus posibilidades de integración.

En primer término, el área de libre comercio establece la reducción o eliminación mutua de los aranceles aduaneros y reglamentaciones comerciales que afecten los bienes o servicios originarios de cada uno de los estados miembros a fin de poder conformar un espacio de libre circulación de bienes y servicios. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) suscrito entre Canadá, EEUU y México en 1994 (NAFTA, por

sus siglas en inglés), es un claro ejemplo de este modelo de integración. Este proceso representa en varios aspectos un modelo de integración distinto de los modelos tradicionales que se desarrollaron en las previas oleadas de regionalismo económico, en los 60 y 70. El TLCAN es una expresión del “regionalismo abierto” porque su objetivo es promover un espacio comercial preferencial donde la preferencia regional se concibe como un paso previo hacia una mayor apertura global. (Briceño Ruiz, 2010)

Como segundo modelo, podemos mencionar el mercado común. Este tipo de integración establece la libre circulación de bienes, personas y servicios y la adopción de un arancel externo común. Asimismo, la eliminación total de los controles sobre los movimientos de capital y del trabajo provoca la libre circulación de los factores de producción (Ruiz, 2000)

Como tercer instancia, podemos describir la unión económica que además de contar con las características descritas anteriormente de un mercado común, los Estados Partes coordinan sus políticas monetarias y fiscales. Como ejemplo de este modelo, podemos citar a la Unión Europea. (Ruiz, 2000)

Por su parte, la unión aduanera se establece cuando los estados miembros adoptan un arancel externo común, como en el caso del MERCOSUR³. Este modelo permite el libre tránsito de los productos provenientes de terceros países que al ser pagados los derechos aduaneros en el momento de ingresar a algún país miembro, estos bienes pueden exportarse a cualquiera de los otros estados partes del bloque como si fueran productos originarios. Al momento, el MERCOSUR puede ser considerado como una unión aduanera imperfecta porque no abarca la totalidad del universo arancelario. Sin embargo, es importante aclarar que en la Cumbre del MERCOSUR celebrada en la Provincia de San Juan en julio de 2010, luego de arduas negociaciones se adoptó un código aduanero unificado.

En este sentido, el propósito de este capítulo no es abordar en profundidad cada una de las propuestas que ha dado las relaciones internacionales para intentar estudiar un fenómeno tan complejo como es la integración, sino principalmente a partir de la aproximación a las distintas perspectivas nos proponemos intentar comprender cuál de estos enfoques es el que arroja mayor potencial de explicación respecto de la integración del MERCOSUR. Como sostiene Caballero Santos (2010:3): “...el fenómeno de la integración regional, principalmente vinculado a la construcción europea, ha suscitado

³ Aunque en la práctica se dio de manera imperfecta.

suficiente interés en la academia como para construir una suerte de corpus teórico. Dichas herramientas teórico-conceptuales han sido tradicionalmente creadas y aplicadas para el caso europeo, aunque pueden ser manejadas para otros fenómenos de integración regional, sin que eso signifique la extrapolación del modelo primigenio al resto de áreas o bloques regionales...”

Diversos analistas sostienen, que en la conformación de los espacios de integración se puede avanzar, a través de la definición política de sus miembros o también por medio de un proceso configurado a partir de determinadas instancias en el ámbito económico-comercial para luego avanzar hacia otras áreas. Sobre este punto es importante remarcar: “el ex presidente uruguayo Luis Alberto Lacalle ha sostenido y sostiene que el MERCOSUR no debe ser político y que el proceso nacido en 1991 era un acuerdo reducido a lo económico comercial (...) la bibliografía internacional abona en forma abrumadora que todo proceso de integración regional tiene intrínsecamente una dimensión política que no puede ignorarse. Las diferencias si emergen a la hora de definir los rumbos programáticos e institucionales que comporta la vocación política de un proceso de un proceso integracionista” (Caetano, 2011:23).

Si se observa bien, los inicios de la historia comunitaria europea, una de las experiencias más importantes de integración, se desarrolló a través de tres organizaciones de carácter independiente: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951 luego transformada en la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM) creadas a partir del Tratado de Roma de 1957⁴. “Aunque se han producido avances significativos en la dimensión política del proceso de integración europeo, la dimensión económica ha sido la dominante. Tradicionalmente las propuestas de integración política –como el reciente proyecto de Constitución Europea– han generado más resistencia que las iniciativas económicas. En este contexto, la integración económica ha sido usada exitosamente como un modelo directo para conseguir objetivos económicos –en particular, el desarrollo de los Estados miembros–, pero también como un medio para lograr, de manera indirecta, objetivos no económicos de gran relevancia, tales como la pacificación tras la Segunda Guerra Mundial y la superación de los nacionalismos destructivos”. (Rueda-Junquera: 2009: 60-61). No

⁴ El desarrollo de los acontecimientos en Europa luego de 1945 dio lugar a que una generación importante de científicos sociales intentaran describir, categorizar, explicar y predecir el proceso extraordinario de cooperación internacional –luego institucionalizado– que se estaba efectuando entre un grupo de Estados. (Rosamond, 2000).

obstante ello, el éxito del modelo europeo no solo se fundamenta en los componentes económicos sino también con el compromiso político y el sistema jurídico institucional.

Por su parte, la integración regional, en el pensamiento de Raúl Prebisch y la CEPAL, se concebía como una herramienta esencial para generar mercados ampliados que permitieran apuntalar la industrialización y reducir la dependencia. La industrialización como eje del desarrollo y, posteriormente, la creación de un mercado común como requisito para avanzar en ella constituyen componentes esenciales del pensamiento económico de la CEPAL de los 60 y 70. Con esos fundamentos conceptuales se crearon en América Latina diversos intentos con resultados dispares como fue en la década del sesenta la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) sustituida dos décadas después por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y el Mercado Común Centro Americano (MCCA) (Pizarro, 2008)

En este sentido, la academia al tratar de estudiar y explicar estos procesos ha intentado acercar diversas respuestas. Fue durante el período de entreguerras y principalmente después de la Segunda Guerra Mundial que las investigaciones sobre el tema permitieron explicar, sistematizar y predecir, generando teorías a partir de un conjunto de definiciones y proposiciones relacionadas entre sí, que presentan una visión sistemática de fenómenos especificando relaciones entre variables. (Oyarzún Serrano, 2008). Entre los distintos enfoques teóricos que pretenden explicar las razones e intereses que llevan a los actores a buscar la integración regional se encuentran: el funcionalismo, el neofuncionalismo, el enfoque regulador, el de análisis de las redes de políticas públicas, el intergubernamentalismo, el racionalismo, el posmodernismo, el reflectivismo y el constructivismo. Como podemos observar, las respuestas han sido variadas por lo que intentaremos a continuación hacer una breve referencia a los enfoques más importantes con el objeto de identificar aquellas teorías que tienen mayor potencia explicativa del proceso de integración del MERCOSUR.

Para empezar, la primera formulación sobre la integración europea fue aportada desde el **funcionalismo** –enmarcado dentro de la tradición internacionalista liberal⁵- que durante la Segunda Guerra Mundial apostaba por elaborar un marco teórico que permitiera

⁵ En el campo de las Relaciones Internacionales, la tradición liberal ha sido fundamental. Diferentes pensadores como Immanuel Kant, John Locke, David Hume o Adam Smith desarrollaron esta tradición. Tiempo después internacionalistas como Woodrow Wilson, Arnold Toynbee o David Mitrany basándose en ideas liberales influyeron en la disciplina (Oyarzún Serrano, 2008).

convivir en el espacio europeo y desterrar la posibilidad de nuevos conflictos (Caballero Santos, 2010). Los fundamentos de este enfoque residen en la visión positiva de la naturaleza humana donde el progreso pacífico y racional es posible y su componente central es el estudio de las organizaciones internacionales y no gubernamentales. Según la figura principal de este enfoque, David Mitrany, fue luego de la segunda posguerra europea y en pos de construir paz en la región donde emerge las bases de la teoría funcionalista.

Su construcción teórica se apoyará en la idea de que la resolución de las necesidades materiales de la vida efectuada por técnicos de agencias internacionales, facilitaría la cooperación entre los estadistas para destrabar conflictos de seguridad y poder (Caballero Santos, 2010: 3). Establece que a partir de la existencia de cooperación y acuerdos entre sectores se podría producir el efecto derrame o “*spillover*” que genere un derrame positivo y se multiplique en otros sectores. Mitrany (1946) advirtió que muchos de los temas en la agenda internacional eran esencialmente técnicos por lo que su solución se lograría a través de la colaboración entre los tecnócratas y no entre las elites políticas. De aquí parten los acuerdos sectoriales y son un cabal exponente del nacimiento de la CECA. Desde esta perspectiva, criticaron los estudios centrados en el análisis del conflicto interestatal ya que excluía tendencias como la cooperación e integración, esenciales para promover la paz eliminando el juego de suma cero.

Luego, esta aproximación funcionalista se completó con el **neofuncionalismo** de Ernst Hass (1958) que plantea el derrame en tres aspectos: técnico/funcional, político y geográfico. Es menester señalar que este enfoque nace en los albores de la construcción europea, como motor y fundamento teórico de los procesos que se desarrollaban en los años cincuenta. Según Caballero Santos (2010) una característica fundamental del neofuncionalismo es que señala la existencia de un proceso dinámico en el que la mayor interdependencia en distintas aéreas motiva un efecto derrame en otras áreas. El enfoque propuesto es a partir del estudio del accionar de los agentes y sus intereses que influyen más allá del límite de sus Estados con el fin de impulsar el desarrollo de la integración de los países entendida con instituciones con mayor peso específico. Estos actores pertenecientes a cada uno de los Estados, conocidos como elites o tecnócratas,

interactúan a nivel supranacional y transnacional influyendo en la toma de decisiones de las estructuras estatales⁶.

Utilizando la experiencia de la formación de la CECA y la CEE, los neofuncionalistas intentaron describir cómo a través de la fusión de determinados sectores económicos de los diferentes Estados participantes se podía generar una mayor integración económica. Así también, intentaron explicar cómo a partir de la integración económica se producía la integración política y relevaron también la creación de instituciones supranacionales como factores aceleradores de estos procesos. Otro aspecto importante del aporte de Haas sobre el funcionalismo de Mitrany, es el tema de la pluralidad de actores. El proceso integrador no descansaría solo sobre los técnicos. “A la hora de pensar en el efecto derrame, Haas incluye a las elites de los distintos ámbitos de la sociedad como motores de este fenómeno. De aquí que el carácter racional del estadista a la hora de llevar adelante este proceso se complementa con una pluralidad de actores que pretenden la integración, pero con diversas estrategias”. (Caballero Santos, 2010:4)

Una de las críticas que debe afrontar el neofuncionalismo tiene que ver con la especificidad de la integración europea en donde el mismo Haas limitó la posibilidad de extrapolar este enfoque a otras regiones que ostentasen distintas características. Así, donde el nivel de institucionalización fuese bajo como en el caso del MERCOSUR, el efecto derrame no tendría el mismo éxito. “Siguiendo este ejemplo, observamos que un proceso como el mercosureño, eminentemente intergubernamental (capitanado por jefaturas de estado y cancillerías, más que por órganos o instituciones de cariz regional) y que ha renunciado hasta el momento a dotarse de cualquier atisbo de supranacionalidad, tendría dificultades para canalizar ese contagio intersectorial al que hace referencia el efecto derrame de Haas” (Caballero Santos, 2010:5) Más adelante detallaremos en profundidad este punto

La teoría de la **interdependencia compleja** (Keohane, R. y Nye, J.: 1988) remarca que además de la importancia de los Estados en su rol soberano, éstos comparten el sistema con instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y corporaciones multinacionales, conformando un sistema complejo de poder, que posee una agenda de alta política ligada a cuestiones de seguridad y poder militar, y otra conocida como baja

⁶ Este proceso, a partir del efecto derrame y por los resultados positivos conseguidos en distintas aéreas, fomenta el cambio en las valoraciones y comportamientos de las elites, en el sentido que amplía el espectro de sectores a integrar (Caballero Santos, 2010).

política que establece relaciones económicas, políticas y sociales. Señalan que el mundo de los años setenta se caracteriza cada vez más por la interconexión entre lo doméstico y lo internacional, en donde deja de tener sentido la explicación realista de los Estados como bolas de billar moviéndose por su cálculo racional de interés nacional medido en términos de poder y seguridad. Este enfoque focaliza en la cooperación entre Estados soberanos en vez de poner el acento en el uso de la fuerza como mecanismo de equilibrio. En esta misma línea, empiezan a hablar de redes transgubernamentales y relaciones entre Estados que sobrepasan el canal formal de las relaciones intraestatales, características de las instituciones internacionales. (Caballero Santos, 2010:8)

Otra perspectiva teórica es la denominada **Gobernancia Multi-Nivel (MLG)** que surge a mediados de los ochenta con la firma del Acta Europea⁷ y luego del Tratado de Maastricht. Esta teoría focaliza en la existencia de múltiples actores públicos y privados que en diversos grados son tomadores de decisiones, políticamente independientes.

El enfoque sobre “redes” refiere a relaciones de dependencia de poder entre los privados (o grupos de interés) y el gobierno, en los cuales se realiza un intercambio de recursos. De la misma forma, diversos especialistas acuerdan en que el estudio de redes contiene a actores con intereses diferentes, y esa heterogeneidad determina la interdependencia de los actores que se vinculan en la red para intercambiar los recursos que poseen (Bórzeł, 1997). La teoría de Gobernancia Multi Nivel es la más aceptada y utilizada por casi todos los políticos de la UE por la neutralidad descriptiva que posee ya que se integran y son compatibles casi todas las teorías institucionalistas previas.

La perspectiva **neoinstitucionalista** establece que los actores no estatales juegan un papel fundamental al estar día a día en el proceso de integración, y por lo cual obtienen ganancias derivadas del efecto *spillover*. Este enfoque es una alternativa para abordar la integración desde la complementariedad, en tanto que, a partir de la etapa de formación le dan relevancia al interés nacional de los Estados miembros y su posible convergencia. También este enfoque se acerca a la perspectiva neofuncionalista concentrándose en el efecto estructurante de las instituciones, los *spillovers* y cambios de preferencias individuales de los actores que se encuentran implicados en el proceso. Por ejemplo, la mayoría de sus exponentes al investigar el proceso de integración europeo se han enfocado en el proceso de construcción de reglas y sus efectos (Wiener y Diez 2004; March y Olsen 1984).

⁷ Para el proceso de integración europeo la firma del Acta Europea fue fundamental porque allí se incorporaron algunas de las propuestas formuladas por Alterio Spinelli como por ejemplo la de crear un mercado interior, buscar mayor cooperación política, y llamar al proceso integracionista “Unión Europea”.

El **constructivismo** constituye un enfoque teórico a partir del cual la realidad se construye socialmente. Su principal aporte consiste en su ontología ideacional (donde se priorizan ideas, normas, valores, etc) y en la construcción social de los intereses en contraposición a las asunciones racionalistas basadas en las capacidades materiales y en los intereses ya dados de forma exógena. Focaliza en la ontología social, incluyendo fenómenos como las normas, las reglas, los significados intersubjetivos, procesos deliberativos, discursos, etc. (Wiener, 2004). Cuando se utiliza este enfoque para el estudio de las organizaciones internacionales, los constructivistas junto con los neoinstitucionalistas señalan que éstas no son solamente meros reflejos de la voluntad de los Estados en pos de develar “la caja negra” de estas instituciones.

En este sentido, Carlos Murillo Zamora (2004) identifica problemas no resueltos de la dimensión política de la integración, tales como: la interacción entre estructuras internas y externas frente a los procesos regionales, las fuerzas y factores condicionantes de la integración; los objetivos políticos, económicos y sociales de los actores; la dinámica de las negociaciones en el marco del proceso regional; y las estrategias y acciones de los miembros de un esquema regional para atender el proceso de integración.

El autor, hace una importante distinción entre región y regionalismo, donde el primero es el escenario donde se manifiestan una serie de interacciones que dan forma al segundo y en este sentido agrega: “las definiciones de región son múltiples, por ello lo importante es tener en cuenta que se trata de un espacio con características particulares que se diferencia del espacio estatal, sobre todo porque la región implica la continuidad de un espacio físico dividido políticamente entre dos o más estados, y por lo tanto constituye una identidad e intereses comunes con distribución de poder equilibrada (...) el establecimiento de una región no significa ni la desaparición de la unidad estatal (...) lo que si implica es la existencia de una conciencia regional y de una identidad regional” (Zamora, 2004, pág:15)

Siguiendo esta línea, entonces, el regionalismo se sustenta en la idea de región, es decir, en un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos. En relaciones internacionales puede ser entendida como un subsistema supranacional del sistema internacional o como una formación regional emergente con su propia dinámica. Según Oyarzún (2008) “...Gamble y Payne (1996) diferencian los conceptos de regionalización y regionalismo, al primero lo vinculan con el

proceso y el segundo lo asocian al compromiso o proyecto político. Nye comparte esta idea, ya que explica el regionalismo como la formación de grupos interestatales que se organizan en base a la región (1968: VII) (...) los actores que impulsen el proceso de regionalización pueden ser Estados o actores no estatales”.

Otro concepto que es interpretado de formas muy diversas y nunca fue suficientemente aclarado es el de “regionalismo abierto”. El concepto fundamentalmente ha servido en la práctica para desactivar la idea de Prebisch de integración regional como prioridad. “La idea de regionalismo abierto impulsada por la CEPAL desde los 90 promovió una articulación comercial indiscriminada con cualquier zona del mundo”. (Pizarro, 2008) Esto se dio bajo la ideología neoliberal dominante en esos años con su correlato de apertura económica en las economías de la región. Así es como durante ese período avanzó la integración económica regional, pero casi fundamentalmente bajo la forma de iniciativas de apertura de mercados, mediante acuerdos bilaterales o proyectos subregionales como la CAN, el MERCOSUR o el MCCA.

Con todo lo expuesto, lo que queremos remarcar es que para entender el tipo de integración regional es necesario contextualizar el momento en que se está dando el proceso de acercamiento de esos países que buscan asociarse e implica toda una discusión entre los potenciales socios en torno al modelo de integración que se quiere. Como sugiere Caetano, Vázquez y Ventura (2008: 1) “...todo debate acerca de filosofías integracionistas implica una confrontación de propuestas en torno a cómo pensar la institucionalidad del bloque (...) la opción por un modelo se corresponde necesariamente con la preferencia de un determinado formato institucional (...) los diseños institucionales no son neutros, no sirven para cualquier política de integración o de inserción internacional, estimulan o desestimulan determinados tipos de acción y de horizontes de trabajo”.

En este sentido, y luego de este pequeño mapa teórico, sería conveniente a los fines de nuestro trabajo referirnos al marco analítico a partir del cual se podría analizar o explicar la dinámica del MERCOSUR. ¿Pero solamente hay una teoría que es el motor y fundamento teórico del proceso de integración mercosuriano? ¿O es una combinación de distintos enfoques ya que son teorías y en la realidad pueden estar entrecruzadas? Tal como lo señala Caballero Santos, “merece ser recordado el argumento de Schmitter, a pesar de su adscripción al neofuncionalismo, de que ninguna teoría por sí misma será

capaz de explicar las dinámicas de la integración regional ni predecir sus consecuencias” (Caballero Santos, 2010:6)

El proceso de integración regional del MERCOSUR ha pasado por distintas etapas y ha intentado ser analizado y explicado en virtud de diversas teorías que han tomado elementos derivados de disciplinas como las relaciones internacionales o la economía (Caballero Santos, 2010). Principalmente la literatura dominante sostiene que el proceso de integración del MERCOSUR es fundamentalmente de corte intergubernamental, algunos autores también se refieren al MERCOSUR como un tipo extremo de intergubernamentalismo⁸ (Paikin, 2006). ¿Pero que es lo que nos señala este enfoque?

El **intergubernamentalismo** fue acuñado por Stanley Hoffmann en 1966 y su teoría focaliza en las relaciones entre Estados soberanos en la esfera más alta de los procesos de integración. Este enfoque está ligado a las teorías de relaciones internacionales de corte realista o neorrealista donde los actores clave de la política exterior son los Estados que participan en un esquema de integración para mantener y mejorar sus ganancias relativas en función de otros competidores. A su vez, este enfoque establece que podría darse el efecto de *spillover* en cuestiones de baja política exclusivamente, como ser cuestiones económico-comerciales. A diferencia del neofuncionalismo –que es una teoría del cambio y la transformación–, el intergubernamentalismo enfatiza principalmente el rol de la política internacional, aunque bajo nuevas condiciones. (Hoffmann, 1966)

El modelo intergubernamental permite que cada Estado conserve bajo su ámbito todas las decisiones, según Paikin (2006:3) “En este tipo de estructuras la sesión de soberanía es posterior a la conformación del bloque y surge del derecho derivado, es decir de aquel que brota de los órganos conformados a nivel regional, donde son los propios representantes de los Estados los que aceptan.”.

El **intergubernamentalismo institucional** (Keohane y Hoffman, 1991) si bien no acepta la idea de transferir o ceder soberanía, sostiene que la soberanía puede ser compartida o puede darse un acuerdo común en áreas que no son claves para el interés nacional de los Estados. Asimismo, admitieron la idea de supranacionalidad, pero antepusieron la negociación intergubernamental como requisito previo para que se produzca *spillover*. (Mariscal, 2003; Keohane y Hoffman, 1991)

⁸ Es menester aclarar que los textos académicos hablan del enfoque intergubernamental, pero también se refieren a instituciones de tipo intergubernamental o supranacional.

El **intergubernamentalismo liberal**, por su parte, comparte supuestos con el intergubernamentalismo institucional, pero incorpora en su perspectiva herramientas del racionalismo institucional, de la teoría de negociación internacional y da relevancia a la formación de preferencias estatales en plena consideración del rol que ejercen los grupos internos (Oyarzún Serrano, 2008). De aquí se asume que el Estado actúa como un actor no unitario hacia el exterior y que la cooperación entre los miembros depende del poder relativo de cada uno de los actores involucrados. Andrew Moravcsik, fue su principal exponente. “Este autor aúna su estudio por la integración regional con su planteamiento entre el realismo y el liberalismo, en virtud de lo cual sostiene que la integración regional descansa sobre tres bases. En primer lugar, la asunción de que los Estados actúan de forma racional, por lo que al iniciar este proceso son conscientes de hacerlo para alcanzar sus objetivos. En segundo lugar, las preferencias nacionales se construyen y se deciden en función de la política doméstica y ésta está indirectamente condicionada por la interdependencia económica. Y en tercer lugar, se pone el énfasis en la capacidad de los propios gobiernos de sentar las bases de las relaciones entre países, anulando así a otros posibles interlocutores y haciendo patente que los gobiernos actúan con el respaldo de las capacidades materiales del estado en cuestión” (Caballero Santos, 2010:10)

En suma, Moravcsik (1998) reformula ciertas características neorrealistas, como la racionalidad del estado, en un intento de explicar el fenómeno de la integración desde la óptica del mismo y del interés –en términos económicos- y rechazando cualquier intento de supranacionalidad o incluso de políticas de cooperación si no son subordinadas a las necesidades de las relaciones intergubernamentales.

En búsqueda de respuestas a las preguntas planteadas anteriormente podemos sostener que la característica que resalta en los procesos de integración regional es que los Estados que van a tomar parte de esta experiencia ceden en forma voluntaria parte de su soberanía en pos de un bien que consideran inalcanzable por separado, sea este de características económicas, políticas y sociales (Hass, 1969). Obviamente esta sesión no se da en todos los ámbitos de manera completa y claramente serán las instituciones propias de dichos procesos de integración donde se verá hasta que punto y de que forma se dio este pasaje de competencias de la órbita nacional a la órbita regional (Paikin, 2006). Habitualmente estas instituciones se definen en dos tipos: las de carácter intergubernamental y las supranacionales que implican un grado de sesión de soberanía mucho mayor. Las instituciones intergubernamentales son aquellas conformadas por

representantes de los Estados Parte, donde el modo de toma de decisiones está sustentado en el consenso o en la capacidad de veto que conservan los Estados sobre cualquier iniciativa (Paikin, 2006)

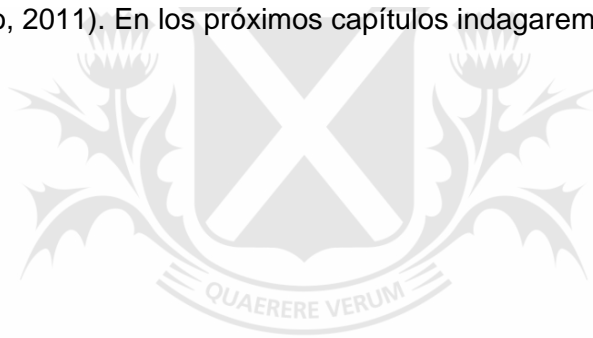
Como veremos específicamente en el siguiente apartado el MERCOSUR surgió a raíz de la voluntad política de los gobiernos nacionales, o sea de los Estados (Malamud, 2010) donde el funcionamiento se ha basado fundamentalmente en la diplomacia presidencial. Este tipo de mecanismo es entendido “como el recurso tradicional para negociaciones directas ente presidentes nacionales cada vez que se ha de tomar una decisión crucial o que conflictos críticos han de ser resueltos” (Malamud, 2010: 115).

En este sentido, las relaciones entre los Estados en el bloque MERCOSUR están definidas por las cumbres de Ministros o Presidentes y se destaca el alto grado de participación estatal. En este modelo, generalmente los avances se generan de manera gradual y cautelosa, dado que además, todas las decisiones se adoptan por consenso y cada Estado conserva el poder de veto. A este respecto Paikin (2006) ha señalado con acierto que con las decisiones en manos de las autoridades nacionales, alcanzar acuerdos en el ámbito del MERCOSUR, por ejemplo, suele ser una tarea muy compleja, ya que según el tema del que se trate los dos mecanismos de veto (decisiones por consenso e incorporación de la legislación a los Estados Partes) son usado como forma de presión por algunos de los Estados que se ven o sienten perjudicados.

Ya con esa situación y con el MERCOSUR formado hacía solo pocos años, muy poca gente consideraba su resultado institucional como satisfactorio, como decía Fernando H. Cardoso “Nosotros brasileños, inventamos la teoría de la no institucionalización del MERCOSUR basada en la relación directa entre los gobiernos y fundamentalmente entre los presidentes...” (Malamud, 2010). A partir de este punto fundamentalmente el MERCOSUR ha sido criticado por diversos analistas que sostienen que el bloque regional presenta un déficit institucional –una “institucionalidad Light”- que atenta contra la profundización de la integración, y cuestionan la incapacidad del bloque –en contraposición al exitoso modelo europeo que presupone la participación activa de una burocracia regional profesionalizada y la adopción de un sistema de votaciones calificadas para emitir decisiones- en la generación de instituciones comunes. Pero esto ya lo hemos insinuado desde el comienzo, no es azaroso, son decisiones de los Estados y cada modelo de integración, con su respectiva institucionalidad, conlleva ventajas y desventajas.

Sin embargo, otros analistas advierten ciertas ventajas de las instituciones del MERCOSUR como por ejemplo la flexibilidad que permite este diseño para los Estados participantes del bloque y la rápida adaptación a los cambios producidos por las crisis internacionales por el método de toma de decisiones que se adopta al más alto nivel y puede resolver grandes problemas a través del contacto directo entre los presidentes.

De muchas cosas nos habla entonces “la institucionalidad del MERCOSUR”, pero creemos conveniente recordar aquí que el MERCOSUR de la década del noventa, no es el mismo MERCOSUR que tenemos hoy, por lo cual resulta imperioso reflexionar respecto a la conveniencia o no de adecuar su esquema institucional a los nuevos tiempos que trascienda el interpresidencialismo extremo como pauta institucional excluyente (Caetano, 2011). En los próximos capítulos indagaremos en profundidad estos asuntos.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

En esta sección, estudiaremos brevemente la construcción del proceso de integración del MERCOSUR. Como el bloque ha atravesado distintas etapas desde el momento de su gestación, en particular, se seleccionaron algunos momentos relevantes del proceso mercosureño (antecedentes, origen y desarrollo, crisis y redefinición) a fin de utilizar las herramientas teóricas y conceptuales presentadas en la primera sección con el objeto de evaluar aquellas teorías que tienen mayor potencia explicativa. Estos momentos no fueron elegidos de manera casual sino que son señalados por distintos analistas como puntos de inflexión claves en el proceso de integración del MERCOSUR (Caetano, 2011, Quijano, 2011, Bouzas, 2011). Es importante recordar que en este trabajo sostenemos que es el intergubernamentalismo el principal enfoque que ayuda a explicar de mejor manera la integración de los países que conforman el MERCOSUR. Sin embargo, esto no invalida que a lo largo de su construcción como bloque en ciertos periodos no puedan ser utilizados otros enfoques complementarios para comprender mejor cada momento determinado.

La creación del MERCOSUR se enmarca en un contexto internacional donde se estructuran grandes bloques económicos. Esto se da a partir de la interdependencia e interconexión entre los Estados, dado que éstos dejan de ser los actores unitarios en el sistema mundial y tienden a conformarse en unidades regionales a fin de afrontar los desafíos de manera conjunta. (Caetano, 2007)

Estos cambios se desarrollan a partir de la década del ochenta a razón de los retos que plantea la globalización y por los problemas que enfrentan las economías en desarrollo para lograr estrategias de inserción en el nuevo escenario económico internacional⁹. Según Jorge Fontoura “los procesos de integración son necesarios ya que es un modo de encontrar beneficios en un marco de prohibiciones. Por ejemplo, no hay un país en la Organización Mundial de Comercio (OMC) que no esté involucrado en un proceso de integración”¹⁰.

⁹ Según David Scott Palmer (2008:110): “Las estrategias seguidas por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos para lograr sus metas en el contexto de la globalización incluyen la negociación de TLC, la diversificación de los mercados para sus exportaciones y las fuentes externas de inversión, y las iniciativas regionales de construcción de mercados comunes”.

¹⁰ Cfr. Informe final Módulo MERCOSUR para Cursantes de Academias diplomáticas.

Bajo este contexto, se inscribe la creación del MERCOSUR en 1991 conformada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos¹¹, y la República Bolivariana de Venezuela en proceso de adhesión

En general, cierta literatura sobre el tema suele describir el MERCOSUR como un modelo de integración abierta o de regionalismo abierto¹². En ese sentido, el bloque regional favorecería la liberalización del comercio intrazona sin por ello afectar la apertura hacia el resto del mundo. Otros autores como Iris Laredo, consideran que el modelo de integración regional del MERCOSUR está simplemente basado en la idea neoliberal de apertura comercial y desregulación económica¹³. (Briceño Ruiz, 2010)

Sin embargo, según la narrativa dominante, y con la que acordamos, estudiar el comienzo y las motivaciones del proceso de integración regional del MERCOSUR tiene diversos antecedentes que se enmarcan principalmente en la relación sumamente especial que mantienen hasta el día de hoy la República Argentina y la República Federativa del Brasil. El MERCOSUR, en consecuencia no nace esencialmente como un proyecto de liberalización comercial, sino como un área de paz y cooperación política luego de un largo periodo en donde predominaron los gobiernos autoritarios (Sigal, 2007).

Uno de los antecedentes más importantes en la construcción del MERCOSUR fueron los acuerdos firmados por Argentina y Brasil en los años ochenta. Este hecho fue de suma relevancia para la relación bilateral dado que durante décadas primó la desconfianza y las hipótesis de conflicto entre los dos países. Tal como sostiene Caballero Santos (2010:18) “la narrativa dominante, apunta al reestablecimiento de la democracia en Argentina (1983) y Brasil (1985) como el detonante de un clima de buena vecindad simbolizada en la cumbre de Foz de Iguazú. En ella los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron los primeros documentos tendientes a la integración económica y a la desaparición de la hipótesis de conflicto regional, especialmente en materia de control nuclear.”

¹¹ Como Estados Asociados al MERCOSUR figuran, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

¹² V. Andrés Cisneros y Jorge Campbell: “El MERCOSUR: regionalismo abierto o building block” en Boletín de Integraçao Latino-Americana N.19, 7/12 1996

¹³ V. Iris Mabel Laredo y Juan Pablo Angelone: “El neoliberalismo como sustento teórico de la integración en el MERCOSUR” en I.M. Laredo: Estado Mercado y Sociedad. Pautas para su viabilización. Vol. III, Rosario 1996.

Con el advenimiento de regímenes democráticos y la posibilidad de una mayor cooperación los entonces presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney construyeron una agenda de temas de interés común lo que devino en el establecimiento de una nueva etapa de mayor cooperación entre ambos Estados. Como señala Alvarez (2011) “un gran y primer logro del MERCOSUR, entre muchos, y quizás el más trascendente desde el plano estratégico es haber roto la desconfianza, los antagonismos, las hipótesis de conflictos y las tensiones entre la Argentina y Brasil”.

Bajo el marco de complejas dificultades que atravesaban las economías de ambos países, el problema del endeudamiento externo, el predominio de políticas proteccionistas en el comercio internacional y el deterioro de los términos de intercambio, los presidentes de Argentina y Brasil decidieron concretar el primer acuerdo, conocido como la Declaración de Iguazú firmada el 30 de noviembre de 1985. Bajo este acuerdo ambos países se comprometieron a impulsar políticas de cooperación e integración a través de la “Comisión Mixta de Alto Nivel para la Cooperación e Integración Bilateral” con el objeto de analizar y proponer programas, proyectos y formas de integración económica.

Meses más tarde, el 29 de julio de 1986, se firma el Acta para la Integración Argentino-Brasileña que tenía como objetivo la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región. En este sentido, se establecieron doce protocolos que abordaban: la producción y desarrollo tecnológico de bienes de capital, el abastecimiento de trigo, mecanismos que complementen el abastecimiento interno de alimentos en caso de déficits de la producción local, el establecimiento de negociaciones con el objeto de expandir el intercambio recíproco y la complementación productiva, la creación de condiciones para la constitución de empresas binacionales, la creación de un Fondo de Inversiones para la promoción del crecimiento económico y la cooperación en materia energética y en temas aeronáuticos (Ferrer, 2001). Cómo se podrá inferir a lo largo del trabajo, esta agenda de los ochenta era mucho más completa y vinculada al desarrollo que la que finalmente se acordó para el MERCOSUR. “Ese otro MERCOSUR, que no pudo ser en varios aspectos, se parece mucho más al que parece despuntar desde las apuestas que para una transformación integral del bloque proponen desde 2002 y 2003. Aquel acuerdo Sarney-Alfonsín apuntaba a una institucionalidad y una agenda integracionistas mucho más integrales que las que luego se concretaron en 1990 y 1991” (Caetano, 2004: 24)

Ese Acta fue la que luego motorizó el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), donde la firma del Acta de Amistad Argentino-Brasileño de Democracia, Paz y Desarrollo del 10 de diciembre de 1986 amplió el PICE a cinco nuevos protocolos: siderurgia, transporte terrestre-marítimo, comunicaciones y cooperación nuclear.

Los acuerdos de cooperación entre Argentina y Brasil firmados entre 1985 -1986 se ven inmersos en dos procesos distintos pero convergentes, según Caballero Santos (2010:18): “por un lado, ambos países acometen la tarea de consolidación democrática hacia adentro tras el fin de sus regímenes militares. Por otro lado, se procede a construir relaciones de buena vecindad hacia fuera (...) en esta tarea, la cooperación técnica en el campo nuclear se presenta como un acto central de construcción de confianza recíproca”

En esa línea es desde el neofuncionismo que se puede explicar que la movilidad y la confianza de técnicos o científicos nucleares genere un efecto de spillover que haga necesaria, y deseable, una mayor cooperación en otros ámbitos que acaben configurando una nueva perspectiva entre ambos vecinos. Aquí la explicación neofuncionalista es interesante porque visibiliza la dimensión dinámica del proceso y la pluralidad de actores involucrados. Sin embargo, este enfoque no remarca las dimensiones presidencialistas de este proceso, que dependen en este momento exclusivamente de la acción directa y la decisión de los Presidentes Alfonsín y Sarney y de las respectivas cancillerías. A su vez, el enfoque constructivista también podría ayudarnos a comprender la sintonía en las visiones de los dos presidentes, respecto a como visualizan la región como un espacio de paz y punto de partida para el desarrollo de las sociedades (Caballero Santos, 2010).

También desde la teoría neorealista podemos abordar el proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil en los ochenta como un intento de establecer una alianza entre ambas potencias para eliminar las hipótesis de conflicto y posibles enfrentamientos. Sin embargo, este enfoque solo podrá explicarnos los aspectos vinculados al poder, la seguridad y la supervivencia del Estado pero no dirá nada sobre otras motivaciones a la hora de tomar decisiones ni posibles consecuencias en otros ámbitos.

Finalmente todos estos acuerdos quedaron condensados con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado el 29 de noviembre de 1988 que preveía la creación de un espacio económico en un plazo de diez años. El PICE “introdujo una nueva fuerza en las relaciones Argentina-Brasil con dos resultados importantes: el

primero fue aumentar el comercio entre los dos países; así, pudo comprobarse una neta evolución en el intercambio comercial argentino-brasileño, registrándose cifras que representaban el monto más alto de los últimos 20 años; el segundo fue movilizar positivamente a sectores representativos de los cuadros burocráticos así como de la política y de lo económico” (Ruiz, 2000:27)

Con todo lo expuesto, podemos sostener que este momento inicial del proceso de integración está relacionado con la consolidación democrática y la resolución de los principales focos de desconfianza entre Argentina y Brasil a partir del motor de la diplomacia presidencial y los valores compartidos por ambos presidentes y con un potencial efecto derrame desde áreas más técnicas a otras de mayor importancia.

1991 – FIRMA DEL TRATADO DE ASUNCION

La formación del mercado común entre Argentina y Brasil finalmente se decide a través de la firma del Acta de Buenos Aires, sellada por las nuevas presidencias de Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, el cual debía conformarse antes del 31 de diciembre de 1994. En sus anexos se instituye que la metodología será a través de la coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas de ambos países y rebajas arancelarias generalizadas y automáticas a fin de llegar al arancel cero. El encargado de elaborar todas las medidas para alcanzar esos objetivos sería el “Grupo de Trabajo Binacional para la Conformación del Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil (GMC)”. Evidentemente de este acuerdo nace el MERCOSUR centrado exclusivamente en lo comercial “con una institucionalidad fuertemente intergubernamentalista y de baja intensidad que le eran funcionales” (Caetano, 2004:24).

Es importante mencionar que ni Paraguay ni Uruguay querían quedar marginados de esta asociación entre las economías de mayor tamaño de la región, por lo cual solicitaron la ampliación del espacio económico a fin de poder incorporarse. Así fue como el 26 de marzo de 1991 los Estados partes, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción que crea el MERCOSUR. “La relevancia de este momento es obvia: por un lado, constituye el acto fundacional del organismo que liderará el proceso de integración regional, y por otro, se presencia un paulatino giro en las lógicas internas que subyacen al proceso” (Caballero Santos, 2010:21)

El Tratado establecía en sus propósitos y principios que a partir de la finalización de una etapa inicial marcada por la liberalización del comercio intra-regional de bienes, los estados partes adoptarían una política comercial común y se conformaría un territorio aduanero unificado. Posteriormente, y ya con otros plazos, se intentaría alcanzar un mercado común con libre movilidad de bienes, servicios y factores. (Bouzas, 2004)

“El Tratado establecía compromisos y mecanismos concretos para lograr la eliminación de aranceles, y para adoptar en un plazo máximo un arancel externo común. Más que la idea de una comunidad, como en el caso de Europa, se trataba solamente de construir un mercado ampliado, centrado básicamente en los aspectos comerciales. Esa orientación, que apostaba a una institucionalidad intergubernamental y con un perfil centrado en lo comercial, era consecuencia de la alineación de los gobiernos y presidentes firmantes del acuerdo con el pensamiento neoliberal que primó en la década del noventa” (Alvarez, 2011)¹⁴

Los nuevos gobiernos neoliberales de Menem en Argentina y Collor de Melo en Brasil, favorecidos por las crisis económicas internas de sus países y por una coyuntura internacional que propiciaba las medidas neoliberales emanadas del Consenso de Washington¹⁵ favorecieron un estrechamiento de los lazos bilaterales pero con preponderancia de lo económico comercial. (Hirst, 2004)

Así es como a partir de la puesta en marcha del MERCOSUR, el neofuncionalismo podría explicar que este proceso muestra como la interdependencia se va haciendo necesaria en cada vez más áreas y se institucionaliza en ese sentido con el ánimo de fijar ese efecto derrame hacia la incorporación de otros sectores. Así la decisión de crear un mercado común con una reducción gradual de aranceles podría implicar un mayor número de ámbitos a integrar. Sin embargo, es menester recordar que en ese momento fundacional no se establecieron los mismos objetivos ni principios en otras dimensiones fundamentales para la integración como es el caso de la dimensión social, la integración productiva, la dimensión cultural, etc. Por lo cual ese efecto derrame quedó limitado a lo económico, más vinculado a la integración de mercados que a generar una sociedad civil mercosureña. (Caballero Santos, 2010)

¹⁴ Entrevista realizada a Carlos Alvarez, en la Ciudad de Buenos Aires el 18 de agosto de 2011.

¹⁵ John Williamson fue el creador de la expresión Consenso de Washington y enumeró el siguiente decálogo: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público; liberalización financiera y comercial, apertura al ingreso de inversiones extranjeras directas; privatizaciones y desregulación.

El Tratado de Asunción a la luz del enfoque neorealista permite dos lecturas. Por un lado se podría interpretar que el Tratado de Asunción funcionó como modo de seguro en términos de cooperación, no agresión y respeto de la soberanía territorial de ambos vecinos desterrando cualquier hipótesis de conflicto. Pero desde el realismo periférico podemos explicar la política exterior de esos Estados. A partir de sus postulados, la firma del Tratado de Asunción simboliza la decisión de priorizar la supervivencia y la seguridad –fundamentalmente en términos económicos como se puede comprobar a lo largo de los años noventa- por encima de otras cuestiones o de principios de política exterior. (Caballero Santos, 2010)

El constructivismo podría formular que durante los primeros años en los noventa la intersubjetividad que sostiene esta corriente se pone en evidencia a la hora de ver cómo las diferentes cosmovisiones y prioridades de los presidentes –Menem y Collor frente a Alfonsín-Sarney- condicionan y repercuten sobre la realidad. “Observamos el proceso reflexivo y retroalimentado que señala el constructivismo por el cual los agentes –en este caso los presidentes y las cancillerías- actúan sobre las estructuras (...) la inserción de Sudamérica en un mundo post Guerra Fría (...) estas estructuras condicionan a los propios agentes como a otras acciones que realizan (Caballero Santos, 2010).

Entonces, podemos afirmar que durante este período donde fue hegemónica la visión que privilegiaba una integración más vinculada a los aspectos económico-comerciales, es principalmente explicado desde el neoliberalismo institucional, y el enfoque intergubernamental instrumentado por el accionar de la diplomacia presidencial motorizada por los presidentes.

Pero sin lugar a dudas, el tratado fundamental que le otorgó personalidad jurídica al MERCOSUR y consolidó la estructura institucional del bloque fue el Protocolo de Ouro Preto (POP) que se firmó el 17 de diciembre de 1994. Por su parte, Caballero Santos (2010) menciona la ligera-institucionalización con que dota el Protocolo de Ouro Preto al MERCOSUR. Aunque el tratado implicaba avances institucionales importantes, no varió la dirección intergubernamental del bloque. En el próximo capítulo estudiaremos las innovaciones institucionales establecidas por el POP, como la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico y Social, entre otros.

CRISIS AL INTERIOR DEL MERCOSUR 1999-2002

Es menester aclarar también que a partir de la puesta en marcha del bloque, y a lo largo de los primeros años el proceso tuvo un impacto positivo en los intercambios comerciales de los países del bloque. El comercio intrarregional del MERCOSUR llegó a representar el 25% del total de las exportaciones en 1997 (Pizarro, 2008). Pero sin perjuicio de ello, el proceso de integración estuvo atravesado por diversas disputas entre los miembros y por el efecto contagio de crisis internacionales que repercutieron de manera negativa en el proceso de integración como fueron las turbulencias financieras y cambiarias iniciadas en el Este de Asia en 1997 y la crisis internacional que se profundizó a raíz del default de Rusia en agosto de 1998. Este año fue clave porque a pesar de algunas previsiones optimistas, Brasil siendo la principal economía de la región comenzó a ser víctima de persistentes ataques especulativos.

Así fue como el escenario macroeconómico se tornó demasiado complejo al potenciar las tendencias recesivas de la economía brasileña y ralentizar la demanda de bienes importados. Esta situación sumada a una coyuntura económica internacional desfavorable, repercutió negativamente en la economía argentina. En 1999 y luego de sufrir diversos ataques especulativos contra la paridad del real, Brasil decidió devaluar su moneda, enfrentando así al proceso de integración a una de las primeras grandes crisis de confianza.

Esto produjo una reversión significativa en el incremento de la interdependencia económica, prácticamente la contracción del valor del comercio intrarregional fue de un 25% marcando un desacomodo radical de la competitividad del comercio intrazona (Caetano, 2004:27). Lo que provocó importantes tensiones al interior del bloque: los conflictos comerciales se multiplicaron, la matriz de intereses comunes comenzó a debilitarse ingresando en una fase de confrontación y desentendimiento entre los socios. Todo ello se daba bajo el marco de un clima de escepticismo respecto a las perspectivas del proceso de integración “las deslealtades y los contenciosos cada vez más frecuentes entre los países socios se consolidaron como señales desalentadoras en lo que refiere a una profundización del bloque” (Caetano, 2004:26).

Durante esos años, además de Brasil, todos los socios del MERCOSUR atravesaban crisis internas de importantes magnitudes que relegaba a un segundo plano la agenda del MERCOSUR. De manera sucinta, en 1999 la democracia paraguaya afrontaba un intento

de golpe de estado dirigido por Lino Oviedo, lo que produjo una importante crisis política en el país con el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña y la renuncia del presidente Raúl Cubas, quien estaba por ser destituido por juicio político. Luego con Gonzáles Macchi en el gobierno, se vivieron años de aislamiento que le restaron peso a Paraguay en los momentos decisivos del bloque.

A fines de 2001 con el fin de la convertibilidad se desencadena una grave crisis político-social-económica en la Argentina que impacta negativamente en Uruguay, quien luego de corridas bancarias y pérdida de reservas sufre un colapso financiero con importantes consecuencias. “La importancia de este período es evidente porque la magnitud de la situación hace que se replantee la propia existencia del proceso de integración y los derroteros que ha de adoptar. Podríamos incluso llegar a calificar este hito como el despertar final y doloroso del ilusorio sueño de crecimiento económico del comercio intrarregional característico de los años 90. Pero, al mismo tiempo, la debacle económica del MERCOSUR y el aislamiento de Argentina del mercado financiero internacional, repercute en un mayor acercamiento entre Argentina y Brasil en aspectos ya no estrictamente económicos, sino principalmente socio-culturales y políticos” (Caballero Santos, 2010:25)

A pesar de las complejas situaciones internas que presentaba cada uno de los socios del MERCOSUR, y de la consecuente parálisis que enfrentaba el bloque, a principios del año 2000 se comienza a vislumbrar, a partir de las declaraciones de los presidentes, la intención de generar un relanzamiento del MERCOSUR, de pensar “otro” MERCOSUR con una profunda reorientación del bloque.

Concretamente, se empezó a trabajar en diversas iniciativas políticas consideradas como novedosas de manera sistemática, donde tiempo después muchas de ellas fueron concretadas: acuerdos sobre política automotriz conjunta, avances en materia de coordinación macroeconómica, posiciones consensuadas en negociaciones externas, principio de acercamiento con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) en junio de 2001, firma del Tratado de Olivos en el año 2002 con avances sustanciales en la solución de controversias al interior del bloque, propuesta de fortalecimiento institucional del MERCOSUR al GMC, transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) en una Secretaría Técnica, instalación de foros sectoriales de competitividad, la

CPC instauration una agenda de trabajo para la instalación del Parlamento del MERCOSUR (Caetano, 2011)

El año 2002, entonces, podemos mencionarlo como un punto de inflexión, donde a pesar de la persistencia de la crisis regional, comienza a aparecer una incipiente voluntad política para superar la crisis del MERCOSUR, a partir de importantes iniciativas y desde un cambio profundo del modelo de integración, con una institucionalidad y una agenda renovadas. A su vez, este giro a la región no fue por puro azar, sino por el contrario tuvo que ver fundamentalmente con la llegada al poder en los Estados Partes de presidentes con un perfil más de izquierda y pro MERCOSUR: Lula da Silva en Brasil (2003), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vazquez en Uruguay (2005), Fernando Lugo en Paraguay (2008), Evo Morales en Bolivia (2005) y Hugo Chavez en Venezuela (2000) quienes incorporaron temas novedosos en una agenda del bloque que había estado marcada por cuestiones netamente de integración económica.

Para mencionar un ejemplo, además de plantearse temas vinculados a la integración productiva y a la dimensión social lo que denota un cambio de rumbo, se empezó a tratar un asunto fundamental para los socios más chicos: el tema de las asimetrías. Y como resultado de estas negociaciones se acuerda crear en el 2005 por Decisión del Consejo de Mercado Común a través de la Decisión CMC Nro. 18/05 el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Con inspiración del rol y el impacto positivo que habían tendido los fondos de cohesión en el proceso de integración europeo, la innovación más importante pero también más modesta en el MERCOSUR estableció que los países más grandes del bloque, Argentina y Brasil debían aportar el 97% de los fondos (no reembolsables) para proyectos que tuvieran como destino los países de Paraguay y Uruguay. El monto anual del fondo estaría compuesto por cien millones de dólares por año, correspondiendo 48 millones al Paraguay, un 32 millones al Uruguay y 10 millones a cada uno de los países de mayor tamaño.

Este giro llevado a cabo era impulsado también por aquellos sectores como la Coordinadora de las Centrales Sindicales del MERCOSUR, la red MERCOCIUDADES, y el FCES principalmente que tenían una visión crítica del MERCOSUR antes de la crisis del 99 respecto al déficit democrático, a la visión puramente comercial del bloque, al escaso protagonismo de la sociedad civil, a la falta de cumplimiento de los acuerdos y de la dimensión parlamentaria, lo que generaba por consecuencia una propuesta global de cambio del bloque (Caetano, 2008)

Pero no hay que dejar de mencionar que una vez más fue la sociedad estratégica entre Argentina y Brasil¹⁶, refrendada en el Consenso de Buenos Aires de octubre de 2003 la que ratifica la voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional, motorizando el nuevo momento del MERCOSUR. “Aunque este bloque regional nació bajo la lógica de la integración comercial y la apertura, ha sufrido una transformación para convertirse en un proceso con una dimensión social y productiva” (Briceño Ruiz, 2010:45)

En ese contexto, se empezó a debatir una nueva institucionalidad para el bloque como soporte de una nueva agenda y de un nuevo modelo de integración regional. La Cumbre de 2003 celebrada en Asunción da cuenta de ello a través de tres documentos presentados por Argentina, Brasil y Paraguay que marcan el perfil de un MERCOSUR más integral: en el caso brasilero, la propuesta fue “Objetivo 2006” con el establecimiento de diferentes programas: “Programa político, económico, social y cultural”, “Programa de Unión Aduanera”, “Programa de Nueva Integración”, entre otros. La Argentina propuso “El Instituto Monetario del MERCOSUR” que gradualmente concretaría una moneda común dentro de plazos viables y negociados, y Paraguay propuso el “Tratamiento de Asimetrías” con el objetivo de reconocer las asimetrías económicas y sociales a fin de generar un trato diferencial a las economías menos desarrolladas del bloque.

La nueva concepción común de los gobiernos con respecto al MERCOSUR, se ha visto reflejada también en el programa de trabajo 2004-2006, que incluye en su agenda un conjunto importante de aspectos sociales, institucionales y nuevos elementos –entre los que se destacan la cooperación en ciencia y tecnología y la integración física y energética- que trascienden el sesgo exclusivamente económico-comercial. Según Caballero Santos (2010:25) “Asistiremos primero a declaraciones con un marcado contenido sociopolítico y un énfasis en el desarrollo de las sociedades, como el Consenso de Buenos Aires y el Plan de Trabajo 2004-2006. Al mismo tiempo se pone encima de la mesa la necesidad de hacer participe del proceso a la ciudadanía. Dos iniciativas interesantes en esta línea son los pasos dados para la constitución de un parlamento regional del MERCOSUR a partir de 2005 y la iniciativa uruguaya de SOMOS MERCOSUR, con el objetivo de crear el concepto de ciudadanía mercosureña”

¹⁶ Hubo sendos encuentros bilaterales entre los presidentes de Argentina y Brasil que marcan este nuevo rumbo: uno fue el 14 de enero de 2003 entre el Presidente Lula da Silva y Eduardo Luis Duhalde donde se afirma el MERCOSUR como proyecto político-estratégico de ambos países, y el segundo encuentro –que motorizó el “Consenso de Buenos Aires”- fue el 11 de junio de 2003 entre el Presidente Lula y Néstor Kirchner donde sistematizan las propuestas que ambos presentaron en la Cumbre de Asunción.

En palabras de Gerardo Caetano (2011), esta “nueva agenda” incorpora temas diversos a la discusión pero al mismo tiempo presentan obstáculos y contradicciones para su tratamiento e implementación. Sin perjuicio de ello, mencionaremos algunas de estas cuestiones que se plantean en la nueva coyuntura: coordinación macroeconómica particularmente de las políticas cambiarias, complementación productiva a través de los Foros de Competitividad y del surgimiento de “cadenas productivas” al interior del bloque, complementación de políticas en general (energéticas, educativas, culturales, de derechos humanos, etc), complementación de infraestructuras, reconocimiento de asimetrías y flexibilidades, especialmente respecto a los socios menores, Paraguay y Uruguay, negociación internacional como bloque ante terceros y en foros internacionales, estrategias comercial conjunta, estrategias de financiamiento intrazona, incorporación de nuevos socios y nueva institucionalidad.

En este sentido, respecto a la profundización del bloque, también se da al mismo tiempo una cuestión muy discutida que es la ampliación del proceso de integración. Formalmente, Venezuela ha solicitado la incorporación como miembro pleno al bloque situación que ha generado reacciones en diferentes países del bloque implicando un debate muy fuerte al interior del MERCOSUR. Aunque en el discurso oficial de todos los Estados partes la incorporación de Venezuela fue recibida positivamente, la Argentina y Brasil fueron los países que positivamente promovieron su incorporación, mientras que los dos socios más chicos, Paraguay y Uruguay, se mostraron más cautelosos. Sin perjuicio de ello, el proceso de adhesión de Venezuela aún no ha concluido, dado que se ha demorado la ratificación del tratado en algunos países miembros¹⁷.

De este modo, la crisis socio-económica y político-institucional del período 1999-2002 se constituye, más que en la defunción del MERCOSUR, en la ventana de oportunidad para redirigir la integración regional hacia sectores que habían estado en un segundo plano y que, a partir de este momento, adoptan un renovado impulso. (Caballero Santos 2010:25)

Desde los postulados que sostiene el neofuncionalismo, este fenómeno de resurgimiento del MERCOSUR no puede ser explicado porque a pesar de que la interdependencia económica entre los socios se reduce –por lo cual los incentivos para un efecto derrame también deberían reducirse- de manera sorprendente el nuevo MERCOSUR que parece emerger luego del 2002 redundando en un mayor acercamiento entre los socios en los temas

¹⁷ Argentina, Brasil y Uruguay ya han ratificado el tratado de adhesión de Venezuela. Aún queda pendiente la aprobación por el Congreso de Paraguay.

más diversos, con el propósito de participar en los foros internacionales con una sola voz y establecer la integración regional como el principal elemento de la política exterior de todos los socios.

Tampoco el neoliberalismo institucional alcanza a explicar con sus herramientas conceptuales este momento del bloque porque sus postulados no dejan entrever la posibilidad de una redefinición del MERCOSUR basada en elementos no estrictamente utilitaristas ni de intercambio económico, sino con una agenda sociopolítica ampliada.

Sin embargo, el enfoque constructivista –a partir de los valores convergentes- nos permite explicar en parte ese relanzamiento socio-político del MERCOSUR a partir de visibilizar los elementos ideacionales que subyacen a todo el proceso de integración regional sudamericano pero que se vuelven esenciales en este periodo. La convivencia pacífica y democrática entre los socios, la percepción de compartir un pasado vinculado, unos valores compartidos y un futuro común hacen que la apuesta por la integración tenga un componente subjetivo, que se configura en un motor y en la salvaguarda del proceso de integración ante situaciones de crisis. “Los enfoques constructivistas nos acercan a las motivaciones que subyacen a los tomadores de decisiones para hacer una integración más próxima a los ciudadanos, con propuestas como el Parlamento del MERCOSUR o la iniciativa uruguaya Somos MERCOSUR, y con un marco multidimensional que huya de la integración estrictamente económica, sin por ello negar la importancia capital que esta dimensión ostenta”(Caballero Santos, 2010:27)

Pero el intergubernamentalismo dirá que esto no es posible de concebir sin la especial sintonía entre los presidentes (los Estados) dado que la perspectiva prointegracionista de gran parte de los nuevos gobiernos que estaban alcanzando el poder en esos años fue un espaldarazo para avanzar en la apuesta regional a partir de la diplomacia presidencial. “Estas perspectivas e ideas de los líderes influyen en la realidad que se perfila en el ámbito del MERCOSUR y, en última instancia, crean una cierta realidad y una nueva agenda sociopolítica a partir de 2003. (Caballero Santos, 2010: 27).

Luego de haber revisado en el primer apartado del trabajo las herramientas teórico conceptuales que nos permiten abordar el fenómeno de la integración regional y tras haber empleado sucintamente un marco conceptual a la realidad histórica-empírica del proceso de integración del MERCOSUR en sus tres momentos más decisivos podemos extraer algunas conclusiones.

En primer término, a pesar que la integración del MERCOSUR crea sus propias dinámicas podemos extraer algunas enseñanzas del bagaje teórico del proceso de integración europeo, utilizando así abstracciones de otras regiones para bajarlas a nuestras realidades. Sin embargo, parece claro que ningún enfoque teórico es capaz de proveernos de una explicación suficientemente compleja como para manejar todas las variables en juego. (Caballero Santos, 2010:30)

Lo analizado en este capítulo demuestra que los análisis del MERCOSUR que provienen de la economía internacional, son rigurosos sobre las motivaciones e implicaciones económico-comerciales que están en la base de la integración regional pero obvian otros elementos que son determinantes. En otras palabras, lo que queremos decir es que se requiere la complementariedad de enfoques a fin de ponderar la relevancia no solo de las capacidades materiales (poder, geoestrategia, intereses económicos, cooperación) sino también de las ideacionales (ideas, normas, valores, percepciones) (Caballero Santos, 2010:30)

Ahora bien la integración regional va más allá de la articulación económica. Según las teorías predominantes acerca de la integración, hay dos factores necesarios –aunque no suficientes- para un buen desempeño integracionista: la condición de la demanda y la condición de la oferta. La primera consiste en la interdependencia económica; la segunda, en el arreglo institucional o la capacidad de liderazgo (o ambos). (Jing, 2008)

Al observar la situación actual de la integración en el MERCOSUR desde estos dos ángulos saltan a la vista ciertas debilidades: ausencia o debilidad de instancias de resolución de controversias; normas internacionales acordadas que no se transforman en leyes nacionales; falta de una efectiva institucionalidad comunitaria; ausencia de coordinación macroeconómica; y trato inadecuado de las asimetrías. Afortunadamente varios de estos problemas están siendo tomados en cuenta con miras a reforzar la integración. (Jing, 2008)

La descripción de la trayectoria del proceso de integración del MERCOSUR ha presentado distintas fases en las que han primado más unos factores que otros y en las que nos hemos valido más de ciertos enfoques que de otros. Pero durante todo el proceso sobrevuela el motor de la diplomacia presidencial y el rol e incentivos del Estado

como actor fundamental de la integración regional, aportado por el enfoque intergubernamental.



CAPÍTULO III

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

Tal como mencionamos en la sección anterior a pesar de que el MERCOSUR ha cumplido en menor medida los objetivos originalmente planteados, el bloque ha triplicado el flujo de comercio interregional posicionándose como un actor globalmente reconocido en el comercio mundial y en los últimos años ha incorporado a su agenda el tratamiento de nuevos temas. Sin embargo, todos estos logros no han desarrollado ningún tipo de institución regional autónoma, por el contrario, se rige exclusivamente por organismos intergubernamentales integrado por representantes de los Estados Parte (Malamund, 2010). A su vez, el predominio de la diplomacia presidencial durante todo el proceso de creación y desarrollo del MERCOSUR anteriormente analizados, muestran en qué medida la intervención presidencial estimuló el proceso de integración y éstos permanecieron principalmente como los únicos proveedores de decisiones, autoridad y resolución de disputas.

Como señalamos anteriormente, la arquitectura institucional del MERCOSUR nace con el Tratado de Asunción y fue consolidada en 1994 por el Protocolo de Ouro Preto (POP). Bajo un clima de época donde los estados adoptaban las políticas neoliberales establecidas por el Consenso de Washington, no es sorprendente entonces, que el diseño institucional resultante fuera de tipo minimalista y con un mínimo grado de compromiso en la construcción de instituciones comunes.

Así fue como el POP en la primer parte de la década de los noventa delinea una estructura muy mínima de organismos compuestos por una variedad de órganos decisorios, consultivos y técnicos que posteriormente con la llegada del nuevo milenio fue siendo complementada con otras incorporaciones y reformas al compás de los cambios que se producían al interior del proceso de integración.

“Las instituciones de un proceso de integración son de suma importancia. Ellas pueden contribuir al éxito del intento o entorpecerlo, retrasarlo y; por último afectar la relación entre los socios. La ingeniería institucional no es neutra y refleja el grado de compromiso y el modelo de largo plazo que implícita o explícitamente han escogido los socios” (Quijano, 2011: 107)

En esta sección, intentaremos analizar cada uno de los organismos y el desarrollo de sus relaciones interinstitucionales a fin de poder comprender cómo funciona la estructura organizativa del bloque para luego posteriormente abordar las posibles dificultades y complejidades del proceso decisorio que impactan en la dinámica diaria, y en las demandas de una mayor profundización de la integración regional que manifiestan los principales tomadores de decisiones. En otras palabras, trataremos de mostrar que hoy existe una brecha entre el discurso de los presidentes y las medidas adoptadas en el bloque dado que muchas veces se da una especie de bloqueo burocrático que imposibilita la implementación de las medidas adoptadas al nivel de presidentes y que esto se relaciona claramente con una de las principales carencias del MERCOSUR, que es su debilidad institucional (Caballero Santos, 2010)

Como puntapié inicial para comprender como funciona el proceso decisorio al interior del bloque es importante recordar que todas las decisiones se toman por consenso y con la presencia completa de los Estados Partes. Esto demuestra que cada uno de los países miembros del MERCOSUR conserva un poder de veto que iguala a los socios en la mesa de negociaciones. (Paikin, 2006)

Como advertimos al inicio, el modelo resultante del POP establece un sistema institucional intergubernamental, donde la toma de decisiones se concentra en los ejecutivos nacionales, y en muchos casos, en ministerios y agencias específicas de los países miembros, principalmente los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas. Además rotativamente cada seis meses y en orden alfabético, los socios del MERCOSUR ejercen la presidencia pro tempore del bloque. Esto implica que no solo convocan y organizan las reuniones en su país¹⁸ sino que concentran una importante cuota de poder al decidir la conformación del orden del día y las pautas de negociación.

La estructura institucional del MERCOSUR cuenta con tres órganos decisorios que lo gobiernan, conformados por funcionarios pertenecientes al poder ejecutivo de cada uno de los Estados Partes: **el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)**. A continuación,

¹⁸ Quijano (2011) se refiere a esta etapa como el “periplo MERCOSUR” donde el periplo empieza por viajes a Buenos Aires (reuniones durante seis) y así sucesivamente a Brasilia, Asunción y Montevideo al que deben acudir los funcionarios para asistir a las reuniones del CMC, GMC y CCM y otras reuniones especializadas. Es importante remarcar que corresponde a cada Estado cubrir los gastos en que incurren sus respectivos funcionarios.

describiremos brevemente las funciones de estos organismos para ilustrar el funcionamiento del proceso decisorio del bloque.

El órgano superior del bloque que lleva la conducción política es el **Consejo del Mercado Común**, conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes. El CMC se pronuncia por decisiones, y su presidencia tiene una duración de seis meses, la cual se ejerce por rotación y en orden alfabético. Las reuniones del CMC se desarrollan usualmente una vez por semestre, aunque las mismas pueden ser convocadas cuando se estime conveniente. Como órganos auxiliares funcionan las reuniones de Ministros y el **Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)**. Las primeras establecen lineamientos políticos sectoriales y coordinan acciones comunes en las áreas competentes y el FCCP trabaja con aquellos temas de índole política y social que no tienen un alto grado de sensibilidad al interior de los Estados. (Quijano, 2011)

Por su parte, el **Grupo Mercado Común (GMC)** emite resoluciones y funciona como órgano ejecutivo del bloque. Cuenta con cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, generalmente funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores. Tiene como función principal velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de los protocolos y acuerdos firmados, fijar programas de trabajo que conduzcan al establecimiento del mercado común, proponer proyectos de decisión al CMC y la negociación de acuerdos con terceros países.

Como órganos auxiliares, trabajan los subgrupos de trabajo¹⁹ (SGT), las reuniones especializadas, el Comité de Cooperación Técnica, el Grupo de Servicios, la Comisión Socio-Laboral y los grupos ad-hoc (Caetano, Vazquez, Ventura, 2008)

La **Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)** es coordinada por los ministerios de relaciones exteriores de los estados partes. Una de sus funciones principales es la de asistir al GMC. También se ocupa de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera, atiende las consultas presentadas por los Estados Partes y considera las consultas presentadas por las secciones nacionales originadas en los estados o en particulares. Las normas que produce la CCM se conocen como directivas y son de aplicación obligatoria en los países miembros. La CCM se reúne una vez al menos y siempre que lo solicite el GMC o cualquiera de los estados partes. (Ruiz, 2000)

¹⁹ Actualmente existen 15 subgrupos de trabajo que discuten y analizan diversas temáticas.

Para encarar la cantidad de temas y organizar sus actividades la CCM creó los Comités Técnicos (CT) que trabajan en grandes áreas y se dividen en temas²⁰.

Evaluando conjuntamente las funciones de estos tres organismos, y como primera reflexión, vemos que existe un predominio importante del Grupo Mercado Común sobre el CMC y la CCM dado que finalmente son los integrantes del GMC quienes preparan las decisiones en las reuniones preparatorias que luego son adoptadas por el CMC. En forma paralela existen importantes espacios de debate y negociación, como las Reuniones de Ministros, las Reuniones Especializadas, los subgrupos de trabajo, los comités, los grupos ad-hoc, foros, pero todos ellos tienen un denominador común: no cuentan con poder de decisión.²¹

Continuando con el diseño institucional establecido por el POP, consolida la **Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)** prevista en el Tratado de Asunción -que posteriormente fue reemplazada por el **Parlamento del MERCOSUR-**, crea el **Foro Consultivo Económico y Social (FCES)** y la **Secretaría Administrativa (SAM)** con funciones limitadas ya que no estaba autorizada a tomar decisiones o resoluciones, y luego fue transformada en una Secretaría Técnica. (Quijano, 2011)

Tal como su nombre lo indica, el **FCES** es de carácter consultivo y representa a los sectores económicos y sociales de los estados partes. Se pronuncia mediante recomendaciones dirigidas a los diferentes órganos del MERCOSUR.

Por su parte la **SAM** fue creada originalmente como órgano de apoyo operativo responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR, estableciendo su sede permanente en la ciudad de Montevideo. Hasta el año 2002, sus principales tareas eran administrativas: ser el archivo oficial de la documentación del MERCOSUR, publicar y difundir las decisiones adoptadas por el bloque, organizar la logística de las reuniones de los órganos del MERCOSUR, entre otras.

Hasta aquí hemos descripto la estructura institucional que estableció el POP: el GMC, el CMC, la CCM, la CPC, el FCES y la SAM. Como hemos dicho al comienzo, la

²⁰ Existen diversos comités de trabajo, por ejemplo el CT Nro. 1 Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías, el CT Nro. 2 Asuntos Aduaneros, el CT Nro. 3 Normas y Disciplinas Comerciales, el CT Nro. 4 Políticas Públicas que distorsionan la competitividad, el CT Nro. 5 Defensa de la Competencia, entre otros.

²¹ Todos ellos están vinculados a los órganos decisorios, pero no tienen poder de decisión. Es más, semestralmente canalizar su producción en forma de informe.

arquitectura prevista era muy mínima, y sus órganos de corte meramente intergubernamental.

Posteriormente, como novedad institucional podemos mencionar la creación por decisión CMC Nro. 18/98 del **Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)**. Esta decisión intentaba contribuir a la consolidación y expansión del MERCOSUR, así como a la profundización del diálogo entre los Estados Partes y los Estados Asociados. Como funciones, debía realizar el seguimiento de Reuniones de Ministros y de las Reuniones Especializadas. El FCCP administraba ámbitos de gestión del proceso de integración que excedían los sectores económico-comerciales, actuando así sobre esferas que incidían inmediatamente sobre el ciudadano del MERCOSUR (Caetano, Vazquez y Ventura, 2008)

A su vez, la verdadera ola de nuevas instituciones del MERCOSUR se inicia en el año 2002. Por ejemplo, a partir de la decisión Nro. 30/02 se avanzó en la transformación de la SAM en una secretaría técnica y se le asignaron nuevas funciones, en particular se conformó el sector de Asesoría Técnica integrado por profesionales de los cuatro países con el fin de brindar asesoramiento y apoyo técnico a los órganos del MERCOSUR. Es importante señalar que el esfuerzo orientado a tecnificar la Secretaría no ha estado exento de dificultades. Por ejemplo, los técnicos de la SAM trabajan sobre temas aprobados por los órganos decisorios, no siempre bien escogidos, y cuyos resultados no pueden divulgarse continuando una política de secretización muy propia de la práctica burocrática que ha acompañado al MERCOSUR desde su creación (Quijano, 2011)

Siguiendo esta misma línea de trabajo respecto a la búsqueda del fortalecimiento de las instituciones del MERCOSUR, se crean canales de comunicación y se inician ciertos vínculos formales con la sociedad civil (FCES) y el poder local (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados y Provincias. (Quijano, 2011)

A su vez, en el año 2003 por decisión CMC Nro. 11/03 se creó la **Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)**. Con las siguientes funciones: asistir al CMC y a la presidencia pro tempore del MERCOSUR, generar iniciativas sobre materias relativas al proceso de integración del bloque, afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la CPC y el FCES, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR.

La CRPM reúne a las representaciones diplomáticas de los estados partes ante el MERCOSUR y posee una presidencia dotada de funciones de representación internacional, siempre y cuando sea mandatada por el CMC. Asimismo, participa en las reuniones del CMC y en las Reuniones de Ministros del MERCOSUR. Luego por decisión CMC Nro. 20/04, la CRPM adquiere nuevas funciones y ocupa mayores espacios, desarrollando un nuevo papel en materia de cooperación internacional.

La creación de este organismo, y principalmente su presidencia, fue muy positivo dado que fue el primer intento de conceder un ámbito de gestión comunitario al proceso de integración. Sin embargo, y como algo negativo, el presupuesto de este organismo depende del país al cual corresponde la nacionalidad del Presidente de la CRPM, por lo cual no existe un mecanismo propio de financiamiento a nivel del bloque. Otra dificultad, es que la comisión se conforma con las representaciones nacionales ante la ALADI y el MERCOSUR, transformando las reuniones plenarias de este organismo en un órgano que repite el modelo intergubernamental vigente dado que el liderazgo comunitario que ejerce su presidente se ve neutralizado por los frenos de las representaciones permanentes, lo que genera grandes inconvenientes para la toma de decisiones. Y para agregar otro argumento adicional que demuestra de qué forma se construyen instituciones en el bloque, la integración de las representaciones de la CRPM no fue acompañado por un fortalecimiento de recursos financieros y de personal que posibiliten una intervención más efectiva en los diferentes temas de negociación. Esto genera en consecuencia, una superposición de estructuras, en lugar de racionalizar los recursos disponibles de forma de generar espacios de trabajo más eficaces.

A su turno, el **Tribunal Permanente de Revisión (TPR)** se instaló en el año 2004 en la ciudad de Asunción. La creación de este órgano generó la renovación del sistema de solución de controversias creado por el Protocolo de Brasilia el 17 de diciembre de 1991 y que fuera reemplazado por el Protocolo de Olivos, firmado el 18 de febrero de 2002. El sistema de solución de controversias del MERCOSUR, comprende negociaciones bilaterales, discusión en el seno de las instituciones (Comisión de Comercio o Grupo) y finalmente el recurso al arbitraje. La vía arbitral conlleva dos opciones, la primera alternativa es por tribunales arbitrales ad hoc, elegidos según lista de expertos ofrecidos por los Estados. La segunda posibilidad, se establece a partir de un órgano permanente de apelación, aquí pueden recurrir aquellos que no se conforman con la decisión de un tribunal ad hoc. Éste órgano es el que se denomina Tribunal Permanente de Revisión. El TPR se integra por un integrante nombrado por cada país, más un quinto árbitro elegido

por consenso. Todos ellos son convocados a comparecer cuando la institución es llamada a pronunciarse sobre un caso. El TPR tampoco puede ser considerado como un tribunal en el pleno sentido del término, porque el Protocolo de Olivos no creó una jurisdicción supranacional. El TPR puede emitir fallos y opiniones consultivas, éstas obviamente no vinculan a los Estados Partes. Es importante destacar la importancia del Protocolo de Olivos porque mejora el sistema de Solución de Controversias al reflejar los intereses de todos los Estados en la negociación, coadyuva al fortalecimiento institucional y promueve la interpretación consistente y sistemática de la normativa MERCOSUR.

El **Parlamento del MERCOSUR** es el órgano representativo de los intereses de los ciudadanos de los estados partes y su constitución es reciente, data de diciembre de 2006. Desde su creación, el funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR se ha visto condicionado por las coyunturas políticas y legislativas de cada uno de los países a partir de que las delegaciones de parlamentarios son conformadas a través de sus cámaras legislativas -exceptuando a Paraguay quien elige a sus parlamentarios por voto directo desde el año 2008-. Aquí es importante mencionar un hecho de fundamental importancia para el accionar de los parlamentarios y fundamentalmente en las tareas del Parlamento del MERCOSUR que impacta positivamente en la legitimidad democrática y la calidad institucional del bloque.

Por decisión 28/2010 el CMC aprobó el criterio de representación ciudadana propuesto por el Parlamento del MERCOSUR que permitirá conformar dicho órgano con bancadas diferentes para cada país según una fórmula que toma en cuenta rangos poblacionales. De acuerdo a lo previsto, y de manera escalonada, este proceso culminará en 2014 año en el que Brasil contará con 75 parlamentarios, Argentina con 43 y Paraguay y Uruguay con 18 cada uno. Esto es de suma relevancia dado que el Parlamento del MERCOSUR es el órgano por excelencia representativo de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes. (Quijano, 2011)

En este sentido, lo mencionado anteriormente cobra relevancia porque la existencia de parlamentarios con dedicación exclusiva permitirá una nueva dinámica de funcionamiento en el Parlamento evitando así la doble tarea de ser representantes nacionales y regionales y otorgándole al proceso de integración regional una mayor legitimidad política. A pesar de ciertas dificultades que se vislumbran al interior de cada uno de los países en los avances con la modificación de las legislaciones electorales internas, consideramos que la elección directa de parlamentarios regionales permitirá no solo

morigerar uno de las cuestiones pendientes al interior del bloque como lo es el déficit democrático, sino también consolidar el proceso de integración y avanzar en la profundización del mismo a nivel sudamericano.

Como segunda reflexión general, entendemos que a pesar de la nueva ola de instituciones que ayudaron a la construcción y profundización de la integración regional, en paralelo se fue dibujando una estructura institucional asimétrica en donde la superposición y el desarrollo desordenado de órganos que dependen de las instituciones decisorias presentan serias disfuncionalidades que comprometen la eficacia del proceso decisorio en su conjunto.

Asimismo, es preciso advertir que existen diversos actores que participan a velocidades diferentes en los procesos de integración, donde por un lado podemos mencionar a las máximas dirigencias políticas, los grupos empresariales, y algunas burocracias de áreas particulares, y en otro nivel encontramos a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y los movimientos sociales, donde cada uno de ellos poseen intereses, visiones, proyectos, y posiciones diferenciales.

“En tal sentido, a la vez que aparece con fuerza y claridad, la voluntad común de avanzar en los procesos de integración, también son destacadas, las persistencia de asimetrías y diferencias, la percepción distintiva sobre el papel de las responsabilidades, entre los países del bloque, y el surgimiento de un conjunto de dificultades, limitaciones y bloqueos que se muestran como retos importantes a ser superados”.(Acuña, 2008:41).

En este sentido, acompañando la nueva realidad del bloque y en pos de eliminar gradualmente las disfunciones que perjudican la dinámica institucional del MERCOSUR, sería deseable, entonces, para un futuro trabajo plantear iniciativas que delineen una estructura orgánica desde el plano regional pero con funciones equilibradas evitando soluciones coyunturales que responden a intereses específicos de uno u otro de los Estados Partes. Desde el año 2005 está en actividad el Grupo de Alto Nivel sobre la Reforma Institucional (GANRI) con el mandato de presentar un proyecto de reforma en plazos que se han ido prorrogando sistemáticamente. El GANRI es un claro ejemplo de lo que se ha conocido como el déficit del MERCOSUR, dado que nadie sabe –exceptuando a los integrantes del grupo- que propuestas han estado discutiendo durante todo este tiempo. (Quijano, 2011)

A los fines de nuestra investigación, respecto al relanzamiento del MERCOSUR que surge en su segunda década, y del tratamiento de esta nueva agenda, y a pesar de algunos cambios positivos en la creación de nuevos organismos la realidad demuestra que la actual institucionalidad consolidada por el Protocolo de Ouro Preto en 1994 no ayuda resolver, y aún peor, resulta una traba para el logro de diversos objetivos previstos en la agenda actual, y que fueron mencionados en el apartado anterior. “Marco Aurelio García, el consejero internacional de Lula y ahora de Dilma Rouseff, dijo que la institucionalidad del MERCOSUR no es mala: es escasa”.²² En este sentido el actual Secretario del MERCOSUR, Agustín Colombo Sierra agrega: “...la definición que da Marco Aurelio suena a proyecto. Si la institucionalidad es escasa, hay que desarrollarla. Y este desarrollo no podemos concebirlo sólo limitado a un grupo de ministerios de cada país (...) solamente pido que todos sean coherentes con lo que acostumbran acordar nuestros presidentes cuando dicen que la integración no debe limitarse a las elites de negociadores o expertos en intercambio comercial. Eso importa naturalmente pero también importan la educación y la sociedad en su conjunto. El Foro Económico y Social del MERCOSUR, por ejemplo contempla la participación de sindicatos, empresas y organizaciones diversas de al sociedad civil”²³

En otras palabras, se trata de orientar al bloque a una nueva institucionalidad que mejore las deficiencias del MERCOSUR de 1991, que profundice los avances y las omisiones del Protocolo de Ouro Preto de 1994 y que continúe la senda de las últimas incorporaciones al organigrama institucional (Caetano, 2011). “Las nuevas instituciones y el creciente esfuerzo presupuestal son signos positivos que reflejan la voluntad de las partes de fortalecer al MERCOSUR. Per aún falta lo esencial: que se encare la reforma de los órganos decisorios y que se empiece a admitir algún grado de supranacionalidad” (Quijano, 2011: 110)

Se trata de pensar un nuevo MERCOSUR que cuestione el interpresidencialismo extremo y se acerque a posturas más equilibradas entre intergubernamentalismo y supranacionalidad (Caetano, 2011). “Es un MERCOSUR que comienza a reformular las relaciones entre los propios órganos decisorios de su formato institucional, exigiéndoles un funcionamiento menos episódico y más sistemático, una conducción más transparente y cotidiana” (Caetano, 2004:31)

²² Entrevista realizada a Agustín Colombo Sierra, actual Secretario del MERCOSUR, publicada por el diario Página 12 el 20 de marzo de 2011.

²³ Ibídem ant.

La creación de la figura del Alto Representante General del MERCOSUR creada por Decisión Nro 63/10 del CMC como órgano del Consejo del Mercado Común, tomando en cuenta una personalidad política destacada de uno de los Estados Partes y con reconocida experiencia en temas de integración, abre un panorama interesante para la coordinación entre organismos a lo que hacíamos referencia anteriormente.

La elección para este cargo del ex Secretario de General de Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães²⁴ constituye una buena oportunidad para comenzar a mejorar los déficits institucionales que presenta el MERCOSUR, después de veinte años de existencia. No es posible profundizar los caminos de la integración si no se debate en los niveles más altos, la necesidad de adaptar la estructura institucional a los cambios ocurridos en los últimos años. “El Embajador Pinheiro Guimarães tiene funciones en la negociación y en el diseño de estrategias. Su designación por parte de los países miembros y las atribuciones que recibió son una indicación más de que el MERCOSUR debe transitar su próxima etapa cada vez más cerca de la sociedad. Y la burocracia está a para ayudar en este proceso, no para trabarlo” (Página 12, 2011)

“Si el esquema de los distintos organismos en lo fundamental continuará siendo intergubernamental, es importante dotarlos en los ámbitos de seguimiento de las políticas y de las iniciativas, de conciencia regional, es decir de supranacionalidad. La decisión puede ser intergubernamental pero la responsabilidad de la ejecución y del seguimiento del día a día de las políticas acordadas por las instancias superiores debería ser supranacional, es decir de funcionarios desprendidos de su carácter nacional” (Alvarez, 2010) Así también Quijano (2011) sostiene que sería deseable que se conforme un elenco estable con visión de conjunto del proceso de integración que responda a las jerarquías comunitarias (y no a las embajadas nacionales) actuando según el interés del proyecto común. A su vez sería deseable que este funcionariado cuente con atribuciones para resolver sin consulta previa en los temas reservados a su competencia.

Tal como lo plantean Caetano, Vázquez y Ventura (2008) las nuevas instituciones deberían atender ciertas demandas fundamentales:

- a) responder definitivamente al persistente “deficit democrático” dentro del funcionamiento cotidiano del bloque (a fin de mejorar los sistemas de rendición

²⁴ Fue designado por Decisión CMC Nro.

- de cuentas, transparentar la información, aumentar la participación social, entre otros)
- b) resolver la disfuncionalidad aún vigente entre el formato institucional y los objetivos coyunturales y estratégicos del proceso de integración. “Construir una cultura institucional que aliente el pensar y actuar en clave regionalista, evitar la concentración ejecutivista, que deviene en ejecutivismo sin ejecutividad, sistematizar el diseño y la implementación de las agendas, construir organismos e instancias que puedan constituir la base efectiva para gestionar eficazmente políticas públicas regionales en diversos campos que los requieren de manera acuciante” (Caetano, Vázquez y Ventura, 2008, pág. 2)
 - c) generar otras modalidades de gestión (para evitar la superposición de tareas y funciones, racionalizar el intergubernamentalismo dándole mayor eficiencia)
 - d) consolidar la dimensión política del proceso de integración



CAPITULO IV

IV. 1 ANTECEDENTES E INICIATIVAS DEL IMEF

La integración es un proceso en donde confluyen las identidades nacionales pero en el que sobretodo hay que trabajar en la dirección de construir una identidad regional. Para ello, sería deseable poder desarrollar políticas activas de conformación y construcción que vayan en el camino de generar una identidad regional. En este sentido, la formación de funcionarios regionales es clave para fortalecer los procesos de integración por lo que la construcción de espacios compartidos de discusión, reflexión, análisis de problemas y propuestas de soluciones conjuntas es indispensable para la profundización de la integración del bloque.

Aquí cabría interrogarse sobre principalmente dos cuestiones: ¿Qué formación para qué integración o qué capacidades para qué integración? Dado que el MERCOSUR presenta un déficit de direccionalidad que tiene que ver no solo con los objetivos estratégicos establecidos y la brecha entre los objetivos declarados y los objetivos realizables, sino también con los problemas de gestión a nivel intra-proceso. Así también, es difícil plantear esto por las dificultades que presenta el poder articular satisfactoriamente todas las instancias de negociación que a su vez chocan con las dificultades propias del proceso decisorio de un modelo de integración intergubernamental. Tal como menciona Carlos Acuña (2008) “los desafíos de la formación para la integración no pueden ser desligados de los procesos políticos dentro del sistema de relaciones entre los diversos poderes público-estatales, e intereses y actores de la sociedad civil y el mercado. Estos procesos seleccionan los asuntos que ingresan en la agenda del gobierno (representando las preferencias de ciertos actores y excluyendo las de otros) y determinan el modo en que se deciden, implementan, evalúan y redefinen las estrategias de formación”.

Uno de los principales antecedentes en lo que hace a la idea de generar una formación para la integración se dio a principios del año 2004 en Buenos Aires, donde los funcionarios responsables de presidir los respectivos institutos de Capacitación de Brasil y Argentina, acordaron impulsar la idea de constituir un Instituto MERCOSUR de Capacitación.

Posteriormente hubo una reunión convocada por el CLAD en diciembre de 2005, en Margarita, Venezuela, para debatir sobre los alcances de la propuesta de constituir la

Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP)²⁵, donde se realizó simultáneamente un encuentro de los funcionarios representantes de los países miembros del MERCOSUR.

En ese entonces, los criterios acordados en función de crear un espacio institucional de capacitación del MERCOSUR fueron:

- a) Responder a las demandas de los gobiernos con recursos propios y competentes en capacitación y formación.
- b) Acordar y diseñar un conjunto de políticas públicas de capacitación que aporten tanto a las necesidades comunes como a las diversidades propias del ámbito.
- c) Programar actividades permanentes de intercambio formativo que profundicen los lazos de unidad y contribuya a satisfacer necesidades de capacitación particulares de cada administración.
- d) Promover políticas de capacitación ligadas preferentemente con las áreas sociales respectivas y con el desarrollo de programas de construcción de ciudadanía que incluyan tanto a funcionarios públicos como a sectores de la comunidad.
- e) Constituir un Instituto de Capacitación en el marco de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

En este sentido, fue a partir de una iniciativa presentada en el año 2006 por la Presidencia de la CRPM bajo la gestión del Lic. Carlos Alvarez (2006-2009), que se constituyó un Grupo de Alto Nivel (GANIM) para elaborar el proyecto de creación de un Instituto MERCOSUR para la Formación de Funcionarios de las Administraciones Públicas de los Estados Partes. Tal como lo menciona el Coordinador General de la Presidencia de la CRPM, Dr. Ricardo Mitre "...Cuando se inició la gestión de Alvarez como Presidente de la CRPM decidimos instalar una agenda pro-positiva en el MERCOSUR. Entendíamos que el bloque tenía una orientación muy económica-comercial y también sabíamos que en esos temas era difícil incidir o incorporar propuestas que los países aceptaran. Por lo tanto, y considerando que debíamos trabajar temas que no sean cuestionados y entendiendo que era importante construir una mirada común y reforzar el proceso de integración con una formación más homogénea nos

²⁵ La EIAPP fue propuesta por el Ministro de Administraciones Públicas de España, Jordi Sevilla y la creación de la Escuela fue aprobada por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Montevideo del 22 al 23 de junio de 2006.

pareció importante avanzar en la creación del IMEF²⁶. Así fue como la Decisión CMC Nro. 08/06 estableció que la Presidencia de la CRPM actuara como coordinador del Grupo de Alto Nivel a fin de elaborar una propuesta para la creación de este Instituto, junto a un presupuesto estimado, y posibles fuentes de financiamiento.

Ideas Preliminares para la Construcción del Instituto – una visión ideal

El trabajo que inició la CRPM fue elaborar un plan de trabajo sustancial a fin de contribuir en la generación de un programa específico con el objeto de brindar una plataforma de convivencia e intercambio para funcionarios y profesionales de los países del MERCOSUR. En este sentido, Nidia Tagliabue, Coordinadora de los Talleres del IMEF sostiene: “la creación del IMEF se manifestó en la necesidad de tener un espacio para la formación de funcionarios más comprometidos con el proceso de integración y con mayor nivel de conocimiento sobre estos temas”²⁷. En este sentido, tal como se desprende de las actas de las reuniones de trabajo “la continuidad del proceso de integración regional requiere ir desarrollando y profundizando una perspectiva y una conciencia regional, donde la institucionalidad intergubernamental podría, asimismo, enriquecerse con el desarrollo de visiones regionales comunes y compartidas. Desde el punto de vista del proceso de capacitación del funcionariado de los países miembros, ésta es una necesidad todavía no atendida por las diversas ofertas académicas existentes”.

Como objetivo del Instituto se preveía: preparar y entrenar funcionarios de gobierno, procurando que los Estados Partes del MERCOSUR profundicen sus capacidades en relación con las funciones y tareas vinculadas a la integración regional. El objetivo general del Instituto debería ser el de contribuir a que el funcionariado público del MERCOSUR y sus países miembros puedan mejorar sus conocimientos y habilidades técnicas, de modo tal que se pudiera desarrollar una perspectiva regional de los problemas y las posibilidades del proceso de integración regional. Al mismo tiempo esta iniciativa debería convertirse en un instrumento para fortalecer sus instituciones y atenuar las asimetrías del proceso de integración. Al respecto, menciona el Dr. Mitre: “Entendíamos que en el ámbito gubernamental nacional, solo las cancillerías abordaban los temas de integración y nos resultaba interesante que no sea monopolio de los

²⁶ Entrevista realizada al Dr. Ricardo Mitre, Coordinador General de la Presidencia de la CRPM, en la Ciudad de Buenos Aires el 2 de agosto de 2011.

²⁷ Entrevista realizada a la Lic. Nidia Tagliabue, Coordinadora de los Talleres del IMEF, en la Ciudad de Buenos el 2 de septiembre de 2011.

especialistas sino que sea una actividad más esparcida entre los funcionarios que operan en las relaciones entre los distintos países”.²⁸

Las actividades del Instituto estarían también destinadas a un público de profesionales y actores sociales involucrados en tareas y funciones relacionadas con la integración regional. Se buscaba atender la creciente demanda de cuadros a nivel nacional y regional que permitieran conducir la profundización del proceso de integración del MERCOSUR en los distintos campos de políticas públicas, a través de la transferencia de conocimientos generales y específicos. La ambición principal del Instituto sería la de generar una nueva generación de funcionarios y actores que operasen en los gobiernos y en la sociedad de los Estados Partes del MERCOSUR, a efectos de comprender y gestionar los desafíos cotidianos de la integración regional, por lo cual al término de diez años el MERCOSUR contaría con 600 funcionarios con una sólida formación compartida y una visión común para enfrentar los nuevos desafíos.

El Instituto daría prioridad a las actividades de formación de funcionarios y la generación de actividades de capacitación específica ofrecidas en respuestas a demandas puntuales, convenios y acuerdos nacionales, regionales y extra-regionales. Con el propósito de apoyar las tareas docentes de formación y capacitación se podría prever la elaboración de estudios y trabajos de investigación. En este mismo sentido, se estimularía el emprendimiento de actividades de publicación de carácter impreso o electrónico.

La estructura organizativa del Instituto estaría fundada en tres instancias: el Consejo Director, el Consejo Asesor y la Secretaría Ejecutiva.

Como criterios de curso, se preveía un curso de especialización de Posgrado, realizándose dos cursos al año, uno de marzo a julio y otro de agosto a diciembre, formando 30 alumnos por curso (60 por año). Estaría destinado a funcionarios actuales y a funcionarios potenciales, profesionales y actores sociales. Con distribución equitativa de cupos entre los países miembros, con dedicación exclusiva al curso, y con residencia en el país sede. Se establecería un mecanismo de selección en coordinación con los países miembros.

²⁸ Entrevista realizada al Dr. Ricardo Mitre, Coordinador General de la Presidencia de la CRPM, en la Ciudad de Buenos Aires el 2 de agosto de 2011.

El Rol del Grupo de Alto Nivel (GANIM)

La Primera Reunión del Grupo de Alto Nivel para la creación del Instituto MERCOSUR para la Capacitación de los Funcionarios de las Administraciones Públicas (GANIM) se realizó en Montevideo, el 29 y 30 de agosto de 2006. Allí participaron funcionarios de primera línea de las Administraciones Públicas de los Estados Partes, funcionarios de la CRPM, de la Secretaría del MERCOSUR y del CEFIR

Durante esta reunión las delegaciones compartieron las experiencias existentes a nivel nacional en materia de capacitación de funcionarios públicos y destacaron la necesidad de articular políticas públicas de capacitación y formación para la integración. Hubo consenso respecto a la misión fundamental del Instituto que debía ser la de contribuir para que los funcionarios públicos y los diversos actores de la sociedad civil de los Estados Partes del MERCOSUR desarrollen y profundicen una perspectiva, una mentalidad y una conciencia regional de modo que la institucionalidad regional se enriquezca con el desarrollo de visiones regionales comunes y compartidas. Esta iniciativa debería convertirse en un instrumento para fortalecer las instituciones regionales y atenuar las asimetrías del proceso de integración e incrementar las capacidades de los respectivos Estados Partes a fin de involucrarse en el proceso.

Esta iniciativa debía contribuir para la formación de funcionarios de los Estados Partes asumiendo una visión con compromiso social, democrático, participativo, solidario, cultural y humanístico. Las actividades del Instituto tendrían como destino a un público de profesionales y actores sociales que se desarrollen en tareas y funciones relacionadas con la integración regional. La ambición del Instituto sería la de promover una nueva generación de funcionarios y actores que operen en los gobiernos y en las sociedades, con el objetivo de comprender y gestionar los desafíos cotidianos de la integración regional. Según sostiene el Dr. Mitre: “siendo el MERCOSUR un proceso de característica intergubernamental todo lo que refuerce y amalgame, lo entendíamos como un aporte al proceso integrador. Pensamos que la creación de un centro de formación que además estimule el pensamiento y el debate podría ser una herramienta aglutinadora”.²⁹

²⁹ Entrevista realizada al Dr. Ricardo Mitre, Coordinador General de la Presidencia de la CRPM, realizada en la Ciudad de Buenos Aires el 2 de agosto de 2011.

La conducción del Instituto estaría basada en tres instancias: un Consejo Director, integrado por los representantes de los Estados Partes del MERCOSUR, la CRPM y la Secretaría del MERCOSUR, un Consejo Asesor integrado por miembros de la comunidad académica y la sociedad civil y una Secretaría Ejecutiva encargada de la coordinación de las actividades.

Las actividades específicas del Instituto debían atenderán a tres tipos de demandas y propósitos:

- a) La formación y capacitación de funcionarios nacionales en todos los temas y cuestiones principales que atañen a la integración regional y particularmente al MERCOSUR
- b) La formación y capacitación que requiera el desarrollo de la institucionalidad a nivel regional
- c) La formación y capacitación de los “formadores” de los respectivos institutos y Escuelas de Gobierno y Administración Públicas de los Estados Partes, para difundir en nivel nacional los temas abordados por el instituto.

A su vez el GAN consideró pertinente que el Instituto aborde también la formación y la capacitación de actores y dirigentes sociales y de miembros de las comunidades académicas en los temas y cuestiones principales de la integración regional y el MERCOSUR.

Para el desarrollo de su misión y sus objetivos específicos, el Instituto debería actuar coordinadamente con los respectivos Institutos y Escuelas Nacionales y otras instancias regionales de carácter similar, con la colaboración de las Universidades Nacionales.

En una primera instancia, el Instituto debía dar prioridad a las actividades de formación de funcionarios públicos a través de un Curso que desarrollará principalmente en las instalaciones del CEFIR, en Montevideo. Los criterios generales establecidos para la realización del curso fueron los siguientes:

- Curso de Nivel de Especialización de Posgrado
- Dos Cursos al año de duración cuatrimestral
- Aproximadamente 30 alumnos por curso
- Distribución equitativa de cuotas entre los Estados Partes
- Dedicación exclusiva de los asistentes al curso, con residencia en el país sede.

- Establecimiento de un mecanismo de selección de los postulantes en coordinación con los Estados Partes
- Requisitos de aprobación y titulación vinculados a la evaluación de su desempeño
- Cuerpo docente formado por profesores e investigadores especializados de las instituciones académicas, cancillerías, Instituciones de Capacitación de los Estados Partes e Instituciones del MERCOSUR.
- Desarrollo de convenios con los Institutos Nacionales y las Universidades para confirmar la acreditación de la titulación respectiva.

La segunda reunión del GANIM se realizó en la ciudad de Montevideo los días 10 y 11 de octubre del 2006. Allí se debatieron diversas ideas que profundizaron los contenidos relativos al formato, estructura y funciones abordados en la reunión anterior. El Diploma de Especialización MERCOSUR fue propuesto como la primera actividad del Instituto.

En esta reunión, tal como se desprende de las Actas de reunión (2006), la delegación de Brasil destacó que en lo que se refiere a los avances institucionales en el MERCOSUR, el Instituto debería reunir las tres esferas: gobierno, comunidad académica e institutos de formación de funcionarios públicos. En este sentido, la delegación de Uruguay agregó que se debía especificar que tipos de funcionarios públicos podrían participar de esta capacitación, si todos en general o solamente aquellos que estén vinculados al proceso de integración regional del MERCOSUR. Asimismo, se destacó la importancia de capacitar a los actores sociales. Por su parte, la delegación de Venezuela manifestó que el Instituto debería ser flexible y abierto, para que pueda convertirse en una referencia para el proceso de integración sudamericana y la delegación Argentina remarcó que el GANIM tenía que darle el contenido a la propuesta.

De esta reunión surgió un documento consensuado único conocido como “Propuesta para la creación del Instituto MERCOSUR DE FORMACIÓN y para el lanzamiento del DIPLOMA DE ESPECIALIZACIÓN MERCOSUR” el cual luego fue presentado por la Presidencia de la CRPM ante la reunión del CMC de diciembre del 2006. Pero, ¿qué contemplaba finalmente esta propuesta? ¿A qué acuerdos habían arribado los Estados Partes sobre el rol del IMEF, sus funciones, sus objetivos y su importancia para el MERCOSUR?

Respecto a la misión del IMEF el documento consensuado finalmente estableció que los funcionarios públicos y diversos actores de la sociedad civil de los Estados Partes del

MERCOSUR debían desarrollar y profundizar visiones comunes y compartidas a fin de enriquecer la institucionalidad intergubernamental. “Las actividades de capacitación a cargo del IMEF deberían atender a la expansión de las funciones de gobierno que privilegien una perspectiva regional y que fortalezca el campo de las políticas comunes. Al mismo tiempo, esta iniciativa debería convertirse en un instrumento para fortalecer las instituciones regionales y atenuar las asimetrías del proceso de integración”³⁰

Asimismo este documento mencionaba que los Estados Partes reconocieron la necesidad de mejorar el proceso de integración regional abriendo sus instituciones y el debate a la participación de los organismos sociales generando una serie de iniciativas en pos de construir y revalorizar la dimensión social del proceso de integración. En este sentido, el Instituto debía promover una nueva generación de funcionarios y actores que operen en los gobiernos, en las instituciones regionales y en la sociedad a fin de gestionar los desafíos cotidianos del MERCOSUR.

De esta forma, el IMEF debía desarrollar actividades y programas de formación y capacitación, tanto a nivel de estudios de posgrado como de calificaciones intermedias comprendiendo cursos de formación, misiones técnicas, debates y seminarios. Atendiendo cuatro tipos de demandas y propósitos: a) la formación y capacitación de los funcionarios nacionales en las temáticas principales de la integración regional y el MERCOSUR, b) la formación y capacitación necesaria para el desarrollo de la institucionalidad a nivel regional, c) la formación y capacitación de “formadores” para los respectivos Institutos y Escuelas de Gobierno y Adm. Pública de los Estados Partes, para difundir a nivel nacional los temas y objetivos emprendidos por el IMEF, d) la formación y capacitación de actores y dirigentes sociales y de miembros de las comunidades académicas en las temáticas principales de la integración regional y el MERCOSUR.

Finalmente, luego de ser presentada la propuesta de creación del Instituto y de recomendar la creación de un Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF), el Consejo Mercado Común por Decisión Nro. 04/07 aprobó la creación del IMEF. Esta decisión estableció que las líneas de trabajo y los contenidos de las actividades y programas a ser desarrollados por el IMEF estarán a cargo de un Comité Directivo (CD) integrado por dos representantes de cada Estado Parte, siendo uno de ellos el titular del Instituto o Escuela Nacional de Capacitación para la Administración Pública, o su equivalente de cada país.

³⁰ Para mayor información consultar: Propuesta para la creación del Instituto MERCOSUR de formación y para el lanzamiento del Diploma de Especialización MERCOSUR, pág.2.

Se estableció que la CRPM asistirá a la Presidencia Pro Tempore del CD en el desarrollo de sus actividades y prestará apoyo al IMEF para el cumplimiento de sus funciones. A su vez, reglamentó que el IMEF realizará dos actividades principales: el Diploma de Especialización MERCOSUR (DEM) y el Curso Básico de Integración MERCOSUR en los Estados Partes. También estableció como sede del IMEF la ciudad de Montevideo e instruyó al CD que junto con el Comité de Cooperación Técnica gestione las fuentes de financiamiento para el desarrollo del IMEF con el objeto de iniciar las actividades en el segundo semestre del 2007.

Como se desprende del documento “Propuesta para la creación del Instituto MERCOSUR DE Formación y para el lanzamiento del DIPLOMA DE ESPECIALIZACIÓN MERCOSUR” presentado ante el CMC por la CRPM (2006:3) “el contenido de las actividades del IMEF otorgará especial énfasis a la cooperación intergubernamental, la construcción de consensos, el planeamiento estratégico y la negociación y la gestión de conflictos. En la medida en que a lo largo del desarrollo de esta misión el IMEF contribuya a una mayor sinergia entre los aparatos de gobierno, los ámbitos de formación y capacitación de las Administraciones Públicas, los centros e instituciones académicas y las organizaciones sociales, generará importantes ganancias institucionales para los Estados Partes”.

Respecto a la estructura institucional del IMEF, éste dependerá directamente del CMC al cual deberá presentar anualmente un informe de sus actividades. Cada Estado Parte tendrá dos representantes en el CD, uno de ellos deberá ser el Titular del Instituto o Escuela Nacional de capacitación para la Administración Pública, la presidencia será rotativa entre los Estados Partes, en correspondencia con la Presidencia Pro Tempore del bloque. El CD designará a los miembros de la Secretaría Ejecutiva y una Comisión Asesora lo asistirá en el ejercicio de sus funciones. Deberá reunirse dos veces por año como mínimo, aunque podrá hacerlo de forma extraordinaria si fuera necesario.

Por su parte, la Comisión Asesora (CA) desarrollará principalmente un rol de seguimiento técnico y académico de las actividades del IMEF, asesorando al CD y a la Secretaría Ejecutiva en torno a los aspectos programáticos y organizativos de las actividades del IMEF. Se compondrá por tres académicos o expertos de cada uno de los Estados Partes, siendo designados por el CD. La CA se reunirá en forma ordinaria una vez al año, convocada al efecto por la Secretaría Ejecutiva y podrá ser requerida en forma extraordinaria por el CD.

La Secretaría Ejecutiva (SE), a su turno, es la instancia que deberá coordinar e implementar las actividades del IMEF, tanto su titular como el resto de los funcionarios serán designados por el CD por un período de dos años. Es responsable de organizar y ejecutar el plan de trabajo definido y aprobado por el CD, y de preparar y convocar a las reuniones del CD y la CA. Cada año deberá presentar ante el CD una relatoría y memoria de las actividades realizadas. Establece entre sus principales actores a un Director quien deberá garantizar la implementación de los módulos docentes y de investigación, la atención y asistencia a los participantes y la ejecución de toda actividad vinculada con la misión institucional del IMEF.

El IMEF organizará sus actividades en forma de Programa, donde el principal responsable será un coordinador designado por la SE, con la aprobación del CD.

Como se desprende de lo enunciado anteriormente, se preveía que el IMEF funcionara como un verdadero instituto, con su Secretaría Ejecutiva, el Comité Directivo y el Consejo Asesor, estableciendo cursos de posgrado, talleres, actividades de formación, etc. Sin embargo, el principal inconveniente es que no se establecía un presupuesto propio sino que se lo facultaba a que pudiera conseguir diversas formas de financiamiento. Más adelante veremos, como este punto impactó negativamente en la implementación del IMEF.

EL IMEF Y SUS PRINCIPALES INICIATIVAS

Tal como mencionamos en el apartado anterior, el CMC aprobó por Decisión Nro 04/07 la creación del Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF). Según lo establecía la normativa, su misión era contribuir a la formación de los funcionarios públicos y diversos actores de la sociedad civil de los Estados Partes, con el objetivo de desarrollar y profundizar visiones comunes y compartidas, de modo que la institucionalidad intergubernamental se enriquezca y se consolide la integración regional. El objetivo principal era promover una nueva generación de funcionarios y actores que operen en los gobiernos, en las instituciones regionales y en la sociedad, a efectos de comprender y gestionar los desafíos del MERCOSUR.

La primera reunión del Comité Directivo (CD) del Instituto MERCOSUR de Formación y donde se constituyó formalmente se llevó a cabo el 25 de mayo de 2007 en Montevideo con la presencia de todas las delegaciones de los Estados Partes. En esta reunión se decidió efectuar un relevamiento de las necesidades de capacitación en los Estados

Partes, por lo cual se acordó realizar un Taller de Trabajo en el que participarían los miembros del Comité, funcionarios de los Estados Partes, académicos y representantes de los Institutos del Servicio Exterior con el fin de proporcionar insumos a ser utilizados en el diseño de un Plan Estratégico para el IMEF.

Posteriormente el mencionado **Taller de Trabajo** conocido como **“La formación como instrumento de una mejor integración e institucionalización del MERCOSUR”** se llevó a cabo en Montevideo durante los días 11 y 12 de septiembre de 2007 al cual asistieron los miembros del CD, académicos, directores de los Institutos/Escuelas del Servicio Exterior, representantes del CCT e integrantes de la CRPM y representantes del BID/INTAL que colaboró en la organización del taller.

El foco del taller se definió en tres palabras “aprender, intercambiar y enriquecer”. Como ideas principales que se constituyeron en el hilo conductor para la elaboración y desarrollo del Plan Estratégico y de las actividades que se iban a desarrollar durante el año 2008 se pueden destacar la realización de las siguientes actividades: seminarios/talleres donde participen las Escuelas/Institutos del Servicio Exterior de los Estados Partes, seminarios sobre temas específicos de la agenda MERCOSUR, cursos básicos de integración para un público más amplio, diplomatura de especialización en MERCOSUR (DEM), Programa de Formación con Cooperación Italiana, conformación de la Estructura básica del IMEF.

Teniendo en cuenta estas recomendaciones, la CRPM presentó en diciembre de 2007 al GMC una propuesta para la aprobación de actividades académicas a fin de poder realizarlas durante el año 2008. El GMC por Resolución Nro. 57/07 aprobó la realización de una serie de seminarios/talleres sobre temas específicos de la agenda del MERCOSUR en vistas de la importancia atribuida a la capacitación de los funcionarios involucrados en el proceso de integración. Los seminarios/cursos aprobados fueron los siguientes:

- Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)
- Arancel Externo Común del MERCOSUR (AEC)
- Régimen de Origen del MERCOSUR (ROM)
- Gestión Pública de los Proyectos de integración
- Las matrices energéticas de los países del MERCOSUR, y la posibilidad de promover la integración en este campo, en sus diversos aspectos
- La Infraestructura del MERCOSUR

- Solución de Controversias del MERCOSUR
- El proceso de integración del MERCOSUR

Asimismo, la propuesta relativa al Curso Básico de Integración, también fue aprobada por Decisión CMC Nro. 35/07, la cual establecía un programa marco de formación sobre el proceso de integración del MERCOSUR, para los Estados Partes que deseen aplicarlo.

En el marco de las conclusiones del Taller realizado en septiembre de 2007, se destacó la importancia de trabajar intensamente en la profundización de los vínculos del IMEF con los Institutos del Servicio Exterior de los países del MERCOSUR, explorando pautas de cooperación con el fin de potenciar acciones de formación y capacitación de los actores involucrados en el proceso de integración. En este sentido, luego de una reunión convocada por la Presidencia de la CRPM en la que participaron los Directores de las Academias Diplomáticas de los Estados Partes del MERCOSUR se acordó la realización de un Módulo MERCOSUR en el marco del IMEF para Cursantes de Academias Diplomáticas a fin de brindar conocimientos sobre la marcha del proceso de integración del MERCOSUR, las políticas comunes, la estructura institucional y la normativa vigente, los instrumentos económicos y de política comercial, a fin de incorporar información teórica y herramientas prácticas que potencien una mirada común sobre la integración. Además, se acordó en la conveniencia de crear una oportunidad de encuentro y de conocimiento mutuo entre los jóvenes diplomáticos

El dictado del primer **Módulo MERCOSUR se desarrolló en Montevideo del 26 al 30 de mayo de 2008** con el auspicio del BID/INTAL. En el Módulo participaron veintidós cursantes y egresados recientes de las academias diplomáticas de los Estados Partes. Los contenidos del curso fueron dictados por prestigiosos especialistas pertenecientes a diferentes países del bloque que desempeñaban funciones en las áreas de MERCOSUR de las Cancillerías, las Representaciones Permanentes en Montevideo, y la Secretaría del MERCOSUR, entre otros.

Asistieron al Módulo MERCOSUR un total de 22 alumnos de las Academias e Institutos Diplomáticos de los Estados Parte: 5 de Argentina, 5 de Brasil, 5 de Paraguay, 2 de Uruguay y 5 de Venezuela. Es interesante a los fines de este trabajo señalar las respuestas cuantificables de los participantes luego de finalizado el curso: el 100% de los consultados consideró que el evento aumentó perceptiblemente su conocimiento sobre el tema, el 95% contestó que era probable que este conocimiento sea utilizado y tenga un

impacto positivo en su futuro desempeño profesional, el 84% evaluó como “muy probable” y el 16% como “probable” que los contactos personales forjados durante el desarrollo del módulo beneficiarán su posterior desempeño profesional y finalmente el evento fue evaluado como excelente por el 53% de los participantes y muy bueno por el 47%³¹.

Asimismo, el informe final elaborado por la Presidencia de la CRPM sobre el Módulo MERCOSUR señalaba que los participantes consideraron en general muy positivo la organización del Módulo MERCOSUR porque profundizaba los vínculos entre colegas, complementaba la currícula de las academias diplomáticas, promovía la participación y el debate sobre temáticas actuales de interés regional, permitía acceder a nuevos conocimientos aplicables en el futuro desempeño profesional, **favorecía el proceso de integración ya que era en sí misma una experiencia de integración y contribuía a consolidar el proceso de institucionalización del MERCOSUR**. Al respecto Nidia Tabliabue remarca: “En los seminarios los integrantes de los institutos diplomáticos valoraban justamente esta posibilidad de encuentro y de pensar el MERCOSUR dado que en sus respectivos institutos se cierran en su propia realidad y sin duda en sus propios intereses nacionales y con una escasa mirada sobre las ventajas de la integración mercosuriana”.³²

Los contenidos proporcionados junto al intercambio de visiones y experiencias resultaron en una práctica muy enriquecedora para los jóvenes diplomáticos. Los participantes lograron adquirir conocimientos sobre el funcionamiento del proceso de integración del MERCOSUR, las políticas comunes, la estructura institucional y la normativa vigente, los instrumentos económicos y de política comercial, de manera de incorporar información teórica y herramientas prácticas que potencien una mirada común sobre integración. “La experiencia del Módulo MERCOSUR para Cursantes de Academias Diplomáticas posibilitó construir un espacio de formación compartido, donde la misma práctica se constituyó como un ensayo de integración”³³

La idea primordial, y en vista de los resultados positivos alcanzados, era que esta experiencia tuviera continuidad y que a partir del dictado de este Módulo se pudiera ir

³¹ Para mayor información, consultar el informe final sobre el Módulo MERCOSUR para cursantes de Academias Diplomáticas elaborado por la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

³² Entrevista realizada a la Lic. Nidia Tagliabue, Coordinadora de los Talleres del IMEF, en la Ciudad de Buenos el 2 de septiembre de 2011.

³³ Entrevista a Carlos Alvarez, realizada en la Ciudad de Buenos Aires el 18 de agosto de 2011.

fortaleciendo la integración de las Academias Diplomáticas, avanzando además en la armonización de los contenidos de los programas de estudio relativos a la temática de integración y MERCOSUR. La repetición secuencial de seminarios/talleres redundaría así tanto en **la conformación de diplomáticos activos y comprometidos con un mayor grado de institucionalidad del MERCOSUR, como en la conformación de una masa crítica que repercutiría en la formación y difusión de una conciencia mercosuriana.** (Acuña, 2008).

PROGRAMA ITALIA

Otra de las iniciativas implementadas por el IMEF fue el Programa Italia. Respecto a los antecedentes de la gestación de este Programa, podemos ubicar la tercer reunión del Grupo de Alto Nivel para la creación del Instituto MERCOSUR para la capacitación de funcionarios de las administraciones públicas, llevada a cabo el 16 de noviembre de 2006, allí el GANIM recibió la visita de funcionarios encargados de coordinar el Programa “Alta Formación de los dirigentes del MERCOSUR” de la Universidad La Sapienza de Roma (Italia) a fin de intercambiar experiencias en los cursos de formación de funcionarios. Estos funcionarios italianos expresaron su interés en que el IMEF cuente con la participación europea y ofreció la posibilidad de que se realicen viajes a Europa. Este fue el contacto inicial con el que luego se dio forma y luz al **“Programa Italia de Alta Formación para cuadros dirigentes de los países del MERCOSUR”**.

El Programa de Alta Formación para cuadros dirigentes de los países del MERCOSUR constituyó una de las primeras actividades del IMEF fruto del resultado de un acuerdo con la Cooperación Italiana. En este programa, la CRPM fue responsable de la contraparte junto con el Comité de Cooperación Técnica (CCT).

En el marco de la Cooperación Italiana, el Organismo Ejecutor del programa estuvo a cargo de una agrupación que comprendía las siguientes organizaciones: Departamento ITACA de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Roma “La Sapienza”, CIRPS (Centro Interuniversitario de Investigación para el Desarrollo Sostenible) y C.F.I. (Consortio de Formación Internacional).

El Programa consistió en la formación de sesenta y cuatro funcionarios de los Estados Partes, seleccionados proporcionalmente -dieciséis funcionarios- por cada Estado Parte donde los temas estratégicos elegidos fueron: transporte, energía y medio ambiente,

agroalimentación y ciencia y tecnología. La aprobación del programa consistió en un trabajo elaborado por diferentes grupos, integrados por un representante de cada Estado Parte, con la posibilidad de ser aplicado en el ámbito del MERCOSUR. El objeto no fue solamente la mera producción teórica sino la realización de un trabajo que tenga como fin una práctica concreta sobre algunos de los aspectos abordados en los cursos.

Posteriormente el Comité de Coordinación del Programa seleccionó los mejores proyectos presentados, donde dieciséis cursantes fueron beneficiarios de una beca en Roma y Bruselas, desarrollada durante los meses de febrero y marzo de 2008.

Luego del interés de los Estados Parte y los resultados alcanzados durante la ejecución de la primera edición del Programa, en el segundo semestre de 2008 se aprobó la segunda edición del Programa Italia Cursos de Alta Formación para el MERCOSUR, donde Venezuela pudo participar como beneficiario del programa. Las áreas temáticas para capacitación elegidas fueron: Ciencia, Tecnología e Innovación para el Fortalecimiento del MERCOSUR, Integración Productiva del MERCOSUR, Políticas de Inclusión Social en la Construcción del MERCOSUR, y Formación de Funcionarios Operativos del MERCOSUR.

Respecto a los resultados alcanzados, el balance del Programa Italia arrojó algunas cuestiones muy importantes. El encuentro y el intercambio de saberes y experiencias fueron ponderados de modo altamente positivo. Tal como lo manifiesta ex Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Lic. Carlos Alvarez “este programa posibilitó concretar la capacitación de funcionarios en áreas estratégicas para el proceso de integración, mediante la participación y el aporte de prestigiosos docentes de la República de Italia y del MERCOSUR. La metodología utilizada permitió un amplio intercambio de experiencias, el trabajo conjunto entre funcionarios de los Estados Partes y el fortalecimiento de la conciencia comunitaria (...) los proyectos finales presentados por los doce grupos de trabajo conformados, se han focalizado en aspectos claves para el desarrollo regional y constituyen iniciativas de interés para los trabajos en curso de la agenda MERCOSUR”³⁴.

³⁴ La entrevista al ex Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Lic. Carlos Alvarez fue realizada en la Ciudad de Buenos Aires a los fines del presente trabajo de investigación el día jueves 18 de agosto de 2011.

Así también, la evaluación del Dr. Mitre es muy positiva: “la experiencia del Programa Italia fue muy interesante y donde además la cooperación italiana tuvo una actitud muy abierta. El MERCOSUR eligió los temas del curso, designó docentes que trabajaron coordinadamente con los propuestos por la Universidad de Roma. Los contenidos de la capacitación fueron discutidos en conjunto. Italia aportó una metodología de trabajo en la cual tenían una experiencia muy interesante. Todos los ejes temáticos del Programa estaban en la agenda del MERCOSUR: integración productiva, cadenas agroalimentarias, ciencia y tecnología, transportes integrados, energía y medio ambiente. También se crearon grupos integrados de los distintos países y desde ese lugar debieron elaborar proyectos regionales”³⁵ A su vez, la opinión de la Lic. Tagliabue también es favorable: “todos los asistentes expresaron las ventajas de tener un espacio de capacitación y especialmente de deliberación. La ventaja de este Programa era que los asistentes debían conformar grupos con integrantes de los diferentes países y preparar un proyecto de aplicabilidad en el MERCOSUR, es decir era una experiencia que podía tener un correlato en la realidad”.³⁶

Siguiendo esta misma línea sobre los resultados de los Cursos Alta Formación 2008-2009 y tal como lo establece el acta de la II Reunión del Comité Directivo del Instituto MERCOSUR de Formación³⁷: “...las delegaciones manifestaron su amplia satisfacción con el desarrollo del programa y destacaron la metodología de trabajo aplicada en la formación de referencia, la que permitió alcanzar excelentes resultados. Manifestaron el interés de dar continuidad a esta metodología de capacitación, en nuevas áreas de importancia para los Estados Partes. Asimismo las delegaciones coincidieron en que los cursantes que se benefician del programa, en particular aquellos que viajan a realizar los cursos de capacitación, realicen un informe de evaluación del curso y de los resultados alcanzados para ser distribuidos a los Estados Partes”.

El conocerse y dialogar fue considerado un paso importante en la formación de una conciencia de integración mercosuriana. Los cursantes consideraron que su capital social se había incrementado positivamente y plantearon mantener el espacio del IMEF como espacio de intercambio de conocimientos y prácticas y de construcción de una conciencia de integración. Consideraron que, además del discurso, pudieron experimentar la

³⁵ Entrevista realizada al Dr. Mitre, Coordinador de la Presidencia de la CRPM, realizada en la Ciudad de Buenos el 2 de agosto de 2011.

³⁶ Entrevista realizada a la Lic. Nidia Tagliabue, Coordinadora de los Talleres del IMEF, realizada en la Ciudad de Buenos el 2 de septiembre de 2011.

³⁷ Ver MERCOSUR/IMEF-CD/Acta Nro. 01/09 con la firma de las delegaciones de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y funcionarios de la Presidencia de la CRPM.

vivencia de la integración.³⁸ Respecto al Programa Italia, en particular, los actores que han participado de las dos iniciativas que se han llevado a cabo han remarcado que fue de suma importancia la posibilidad de trabajar en subgrupos de trabajos con funcionarios de los diferentes Estados Partes en iniciativas concretas que fueran provechosas para una mayor integración del bloque. Así también y como impacto positivo de la ejecución de este Programa, se crearon redes entre los diferentes funcionarios participantes en áreas estratégicas para la integración. (Acuña, 2008)

UNA INICIATIVA PENDIENTE - DIPLOMA ESPECIALIZACIÓN MERCOSUR (DEM)

Respecto a las prioridades planteadas y como uno de los pasos fundacionales de sus actividades, el Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF) estableció desarrollar un curso de formación a nivel de posgrado dirigido principalmente a funcionarios de los Estados Partes. El Diploma de Especialización MERCOSUR (DEM) planteaba como objetivo principal entrenar y preparar a los funcionarios de diversas instancias gubernamentales y políticas – posicionados en niveles jerárquicos intermedios o superiores- en temas centrales del proceso de integración regional. Es importante remarcar que el DEM nunca llegó a realizarse como se estipulaba y figuraba en la normativa MERCOSUR. Sin embargo, respecto a los objetivos del presente trabajo, consideramos relevante hacer una breve síntesis de lo que establecía el DEM.

El DEM debía contribuir a un proceso necesario de formación de nuevos segmentos en las burocracias estatales a fin de profundizar y gestionar eficazmente la agenda del MERCOSUR y a la difusión y el intercambio de las experiencias nacionales, al fortalecimiento de una visión regional sobre los problemas regionales, y a la profundización de los vínculos personales e institucionales de sucesivas camadas de funcionarios públicos de los Estados Partes.

La contribución específica del DEM al desarrollo de la misión del IMEF era la de formar a mediano plazo una generación de funcionarios con capacidad y vocación para profundizar el proceso de integración y aumentar la calidad de las instituciones y de las negociaciones del MERCOSUR.

³⁸ Estos resultados fueron arrojados por encuestas que se realizaron a los participantes de los cursos y actividades desarrolladas por el IMEF.

En principio, el público-objetivo del DEM debía estar constituido por funcionarios que desarrollen tareas de carácter ejecutivo o de asesoramiento de nivel superior o intermedio, o también podría estar dirigido a profesionales con capacidades similares en el ámbito de las organizaciones sociales o el medio académico.

La oferta académica del DEM debía asegurarle a los participantes la puesta al día con los elementos de la realidad internacional, regional y nacional que entornan y condicionan el proceso de integración en el MERCOSUR; presentarles el estado del arte en la elaboración teórica y práctica sobre los procesos de integración regional; ayudarlos a una evaluación integral de la evolución, los avances, las restricciones y la naturaleza de las negociaciones que acompañaron al MERCOSUR hasta el momento; capacitarlos para avanzar en la profundización del proceso de integración en diferentes campos de las políticas públicas, y finalmente asistirlos en la discusión, definición y elaboración de los temas y ejes funcionales para el futuro inmediato y a largo plazo.

A su vez, el DEM debía prestar especial atención a las dimensiones jurídico-institucionales, político-sociales y económico-productivas. Por último, aunque no menos importante, debía contribuir a un mejor intercambio sobre las realidades nacionales de los Estados Partes y a un mejor conocimiento de las percepciones del “otro”.

Los contenidos y elaboraciones del DEM debían: a) contribuir a la factibilidad de la actual agenda de negociaciones del MERCOSUR; b) contribuir a profundizar la agenda de negociaciones del MERCOSUR; c) contribuir al fortalecimiento institucional y a mejorar la eficiencia intergubernamental del MERCOSUR; d) contribuir al fortalecimiento de la visibilidad y del poder de negociación internacional de MERCOSUR; e) contribuir a la reducción de las asimetrías dentro del MERCOSUR; f) contribuir a la satisfacción de las demandas de inclusión social como una prioridad compartida del MERCOSUR:

Sin perjuicio de lo mencionado, creemos que esta iniciativa puede ser tomada en cuenta por alguna Presidencia Pro Tempore al cual le interese volver a poner en agenda el tema de la formación de los cuadros burocráticos para la integración. Pero también, suele ocurrir en la dinámica del MERCOSUR, que ciertas normativas son aprobadas pero luego no son implementadas. Por ello, consideramos importante que debíamos hacer referencia al Diploma Especialización MERCOSUR (DEM).

IV. 2 DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL IMEF Y SUS INICIATIVAS

Retomando una premisa del trabajo de Carlos Acuña (2008) con la cual acordamos, partimos del presupuesto de que la conducción estratégica de cada país miembro caracteriza su relación con el MERCOSUR con diversos acentos y prioridades nacionales. Este presupuesto implica que la definición de prioridades para el accionar del IMEF demanda al mismo tiempo contemplar la diversidad de acentos estratégicos y contribuir a la profundización de visiones comunes y compartidas para una nueva generación de funcionarios.

En esta misma línea y de todo lo expuesto en el capítulo anterior sobre la creación del Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF) y el análisis de cada una de las iniciativas llevadas a cabo e impulsadas por el IMEF, una de las primeras conclusiones que podemos extraer es que el IMEF en tanto Instituto de Formación, tal como lo establece la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) Nro. 04/07, nunca funcionó como tal. En otras palabras, lo que intentamos decir, es que el IMEF nunca se institucionalizó como un órgano concreto de la estructura institucional del bloque –con todas las consecuencias e impactos que esto conlleva-. En este sentido, podemos agregar que el IMEF nunca se constituyó como un verdadero instituto de formación ni figuró en los calendarios que establecen las reuniones de trabajo de los diferentes órganos del MERCOSUR que son diseñados por cada una de las presidencias protempores del bloque. Sobre este punto volveremos más tarde.

A su vez, si bien podemos afirmar que hubo iniciativas concretas de formación que fueron impulsadas a través del IMEF, y que fueron trabajadas bajo el paraguas “virtual” del Instituto, deberíamos reconocer que principalmente las diferentes iniciativas y actividades fueron promovidas y coordinadas por la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM). Tal como lo sugiere el Dr. Mitre: “Mientras la Presidencia de la CRPM impulsó las actividades del IMEF –que fueron varias y muy interesantes- el IMEF pudo avanzar, con una débil institucionalidad claramente pero con un programa que se fue desarrollando en los cuatro años de gestión”³⁹

³⁹ Entrevista al Dr. Ricardo Mitre, Coordinador de la Presidencia de la CRPM, realizada en la Ciudad de Buenos Aires, el 2 de agosto de 2011.

Cuando nos referimos a que el IMEF no logró institucionalizarse⁴⁰, podemos agregar para sostener este argumento que el Comité Directivo del IMEF que fue establecido por la Decisión CMC Nro. 04/07 solamente logró reunirse dos veces en cinco años⁴¹. En este sentido, el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) marca claramente el contrapunto con lo acontecido con el IMEF, dado que la iniciativa del ISM fue tomada como propia por los Ministerios de Desarrollo Social de los Estados Partes y logró tener una sede, funcionarios y presupuestos propios logrando así la institucionalización del Instituto Social.

Asimismo, tal como mencionamos anteriormente luego de las reuniones de trabajo llevadas a cabo por el GANIM, la CRPM elevó al CMC una propuesta de puesta en funcionamiento del IMEF que fue aprobada. La cual establecía un rol fundamental, un presupuesto de funcionamiento, su estructura institucional y sus principales actividades. Sin embargo, tal como demostró la realidad aunque obtuvo su aprobación, fue una propuesta bastante más idealista que no contó con el verdadero apoyo de los Estados Partes para impulsarla como tal. Nunca hubo un cabal interés. Agrega el Lic. Alvarez: “el discurso en el MERCOSUR es uno y la lógica del funcionariado es otra. Hay en algunos sectores, una enorme resistencia a crear, a abordar nuevas tareas, a perder el control y que se avance en una dirección en la cual no se pueda monitorear lo que se hace. Es un tema ideológico y de implementación”.⁴²

Sin perjuicio de ello, es menester señalar que las diferentes iniciativas realizadas tuvieron una fuerte repercusión al interior del bloque y como ya hemos mencionado en el apartado anterior han sido valoradas positivamente. Tal como sostiene el Lic. Alvarez: “en una carta que le envié al Emb. de Italia en Uruguay en septiembre del 2009 –a la cual respondió positivamente-, y en atención a los beneficios obtenidos por el IMEF, le pedí que hiciera gestiones para que la Cooperación Italiana considere extender para el año 2010 el Programa para la Formación de Funcionarios del MERCOSUR”⁴³. En este sentido, “las delegaciones de Argentina, Paraguay y Uruguay manifestaron el interés de iniciar una discusión con respecto a los temas que podrían incluirse en el ámbito de la tercera fase del Programa de Formación con Italia”. (MERCOSUR/IMEF-CD Acta Nro.

⁴⁰ Hubiera sido oportuno y clave para el éxito de la implementación del IMEF que las Academias Diplomáticas de los Estados Partes, o los Institutos de Administración Pública Nacional hubieran motorizado la idea de formar funcionarios para la integración. La idea fue bien recibida, pero no hubo voluntad de llevarla a cabo tal como establece la normativa.

⁴¹ La última reunión del CD se llevó a cabo en noviembre de 2009.

⁴² Entrevista realizada al Lic. Carlos Alvarez, Buenos Aires 18 de agosto de 2011.

⁴³ Entrevista realizada al Lic. Carlos Alvarez, Buenos Aires 18 de agosto de 2011.

01/09:2). A su vez, al día de hoy, diversos Ministerios de los Estados Partes están interesados en que se realicen nuevas convocatorias para el Programa Italia y/o para el Módulo MERCOSUR, entre otros. Pero lamentablemente, debemos advertir que muchas de las iniciativas han quedado en una suerte de parálisis, como tantas veces ocurre en la dinámica diaria del MERCOSUR.

Respecto a la continuidad del Programa, es importante recalcar que se desarrollaron diversas comunicaciones entre la CRPM y los funcionarios a cargo de la Cooperación Italiana a fin de conversar respecto a la posibilidad de realizar una tercera etapa del Programa Italia, en el período 2010-2011 pero al día de hoy no ha llegado a implementarse.

Siguiendo esta misma línea, es importante remarcar ciertas dificultades y obstáculos que a pesar de aparentar ser asuntos prácticos, terminan convirtiéndose en un tema de política, de decisión política. Por ejemplo, la Cooperación Italiana para poder ejecutar su programa precisaba una contrapartida permanente, es por ello que en su primer momento se contactó a la CRPM. Pero durante la Presidencia de Carlos Alvarez, la CRPM tenía un presupuesto de casi un millón de dólares⁴⁴, por lo que se puede inferir que siempre que hay recursos disponibles y voluntad política, determinadas iniciativas pueden realizarse. En la actualidad, luego de que Alvarez dejó su cargo en diciembre del año 2009, la presidencia de la CRPM quedó vacante y directamente quedó sin presupuesto propio. Tal como lo establece la Decisión CMC. Nro. 33/09 “los gastos de funcionamiento de la CRPM, incluyendo los derivados de la contratación de tres funcionarios temporales, serán atendidos transitoriamente con excedentes del presupuesto de la SM...”

Por lo cual, de lograr implementarse la tercera etapa del Programa Italia ya se vislumbran ciertas dificultades de tipo presupuestarias en su ejecución, como también dificultades prácticas para desarrollar el Programa –como ser el espacio físico disponible en el Edificio MERCOSUR⁴⁵-.

⁴⁴ Vale mencionar que el presupuesto que manejaba la CRPM era aportado en su totalidad por el país al cual pertenecía el Presidente de la CRPM, que en este caso era Argentina –aunque desde que se creó la CRPM por Decisión CMC Nro. 11/03, su Presidencia siempre fue ocupada por un argentino- (anteriormente fue el ex Presidente argentino Eduardo Duhalde quien estuvo al frente de la Presidencia en el período 2004-2005).

⁴⁵ En la ejecución de las dos instancias anteriores del Programa Italia, se le brindaba diversos espacios para desarrollar los cursos, una sala para que los profesores pudieran reunirse, etc. En la actualidad, el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) ha crecido mucho, por lo cual ha ocupado diversos espacios en el Edificio que antes no se utilizaban de manera permanente.

Pensando en los obstáculos prácticos en la creación e implementación del IMEF, otro asunto importante a mencionar es el tema presupuestario –tema y deficit importante en el MERCOSUR-. Aquí es importante recordar que la principal falencia y dificultad del IMEF, fue que nunca contó con un presupuesto propio. En sí, todas las iniciativas que se realizaron a través del IMEF siempre fueron financiadas por el BID, el INTAL, la Cooperación Italiana, o en definitiva por el amplio presupuesto que manejaba la Presidencia de la CRPM durante el período 2006-2009. Así nos señala el Dr. Mitre “es cierto que no tener presupuesto propio y depender de la cooperación externa como en el caso del IMEF ha sido una dificultad y una limitación enorme. Esa ha sido una de las razones por las cuales hoy el IMEF es un “cuadrado” en el organigrama del MERCOSUR, sin actividad ni contenido”⁴⁶. En coincidencia la Lic. Tagliabue afirma: “sin duda la falta de presupuesto propio impidió la institucionalización del IMEF. Es cierto que a todos los representantes de los países les parecía una experiencia muy relevante pero ningún país quiso derivar parte de sus presupuestos de Cancillería para financiar al menos un Director o Coordinador y un mínimo equipo técnico”.⁴⁷

Asímismo, respecto a esta problemáticas sugiere Carlos Alvarez, “no se contempla en ninguna de las institucionales del MERCOSUR una partida especial para formación o capacitación. Los Estados Parte tampoco destinan porcentajes de sus presupuestos o partidas especiales para la realización de actividades de formación o capacitación en un ámbito de influencia “supranacional” como era el IMEF. Esta dificultad era causa de la imposibilidad de generar una estructura ejecutiva mínima pero permanente que se ocupe de las actividades propias del IMEF, el Consejo Directivo integrado por funcionarios de alto nivel de los Estados Parte carecía de posibilidades de afrontar una tarea sistemática y con niveles aceptables de continuidad”⁴⁸.

En este sentido, sería importante que el MERCOSUR tomara como propia esta idea, que institucionalice en su organigrama como órgano del MERCOSUR al IMEF. Relacionado a este asunto y en el marco de la discusión de la implementación de una tercera etapa la delegación de Brasil manifestó “que antes de avanzar en la definición de estos temas sería necesario contar con una evaluación y decisión eventual del marco institucional en el cual funcionará el IMEF. En ese sentido, propuso elevar este tema a consideración del

⁴⁶ Entrevista al Dr. Ricardo Mitre, Buenos Aires, 2 de agosto de 2011.

⁴⁷ Entrevista a la Lic. Nidia Tagliabue, Buenos Aires, 2 de septiembre de 2011.

⁴⁸ Entrevista a Carlos Alvarez, realizada en la Ciudad de Buenos Aires, el 18 de agosto de 2011.

GMC en su próxima reunión”⁴⁹ (MERCOSUR/IMEF-CD Acta Nro. 01/09:2) Esto demuestra que si no se le asignan recursos propios el IMEF dependerá de la voluntad de quien esté a cargo de la CRPM, de las PPT o de los recursos que puedan conseguirse, por lo cual funcionará de manera oscilante, esporádica y atentará contra los considerandos que establece la Decisión CMC Nro. 04/07 sobre “la conveniencia de establecer en el MERCOSUR un ámbito académico para la capacitación y especialización de los funcionarios públicos en la temática de la integración regional con especialización en el proceso de integración del MERCOSUR”. Peor escenario aún, pero realista también, es que esta iniciativa quede en la nada.

Respecto al tema del financiamiento, cada uno de los Estados Partes tiene su visión nacional y posición respecto a recibir financiamiento externo para formar a sus diplomáticos, donde Brasil por ejemplo, siempre ha mostrado una posición un tanto más reticente y por el contrario, Paraguay ha tenido una visión más positiva sobre el beneficio y la utilización de estos aportes. Al respecto, el Dr. Mitre sostiene: “Brasil tuvo en relación al Programa Italia una actitud muy receptiva y colaborativa. Designó docentes y participó en todas las actividades de selección de los temas y de los participantes. Pero a su vez, también es cierto que Brasil es muy renuente a recibir cooperación externa. Esto está más acentuado desde la creación del FOCEM, ya que sostiene que habiendo fondos disponibles de la región no se justifica recibir cooperación de terceros”⁵⁰

La realidad demuestra que el IMEF al no contar con un presupuesto propio, verdaderamente atenta contra la implementación de su propia propuesta dado que, para cualquier iniciativa que quiera desarrollar depende de la obtención de una fuente de financiamiento externa, y esto conlleva abrir la discusión entre los Estados Partes sobre que tipo de financiación sería conveniente. Asimismo, en diversas ocasiones se presentan dificultades para conseguir los fondos, y obtenerlos conlleva un tiempo de gestión y decisión al interior del bloque bastante extenso, entre otros factores. Un ejemplo de esto fue el módulo MERCOSUR impartido a las Academias Diplomáticas. El primero, y único hasta ahora, se realizó en mayo de 2008 bajo la gestión e impulso de la Presidencia de Alvarez en la CRPM. La última PPT Argentina manifestó su voluntad de realizar un segundo módulo pero hasta el momento por diferentes motivos no pudo realizarse.

⁴⁹ Ante la manifestación de la delegación de Brasil, las demás delegaciones entendieron que las Representaciones Permanentes ante ALADI y MERCOSUR constituían el ámbito más adecuado para propiciar el intercambio de opiniones y trabajos relativos a la implementación de las actividades del IMEF.

⁵⁰ Entrevista al Dr. Ricardo Mitre, Coordinador de la Presidencia de la CRPM, 2 de agosto 2011, Buenos Aires.

Otra dificultad que marca la dinámica que se da al interior del MERCOSUR –y es una de sus falencias- y atentó contra la implementación del IMEF (pero no solamente con el desarrollo de esta iniciativa) es el rol que tiene la Presidencia Pro Tempore en la conducción del proceso de integración. Entender este asunto es clave, porque cada gestión que tiene a su cargo las PPT se manejan de manera diferente. La visión que le dan al bloque durante su presidencia, marca su propia impronta y sus propios intereses, por lo cual dependiendo los temas, algunos se motorizan o se ralentizan, según la gestión de cada PPT. Aunque hay continuidad en algunas cuestiones básicas, la agenda del MERCOSUR la establece y la maneja cada PPT “*a gusto y piacere*”.

En esta misma línea, al ser el MERCOSUR un proceso netamente intergubernamental, el proceso decisonal suele ser muy complejo, tal como señala la Lic. Tagliabue “considero que el modelo intergubernamental dificulta llegar a la toma de decisiones de manera más rápida y eficiente, las reuniones entre representantes de los países muchas veces eran poco productivas porque los representantes estaban en muchos temas y no se comprometían porque son intermediarios y por lo general no deciden”.⁵¹ A su vez, torna de manera compleja el relacionamiento diario entre los diferentes ministerios, por ejemplo cuando una persona o funcionario –en este caso el staff a cargo en la Presidencia de la CRPM durante la gestión 2006-2009- ha intentado llevar adelante la iniciativa del IMEF, ha chocado con los típicos celos de los funcionarios de las Cancillerías, y aún más con las disputas entre los diferentes ministerios al interior de cada Estado Parte sobre quién maneja tal tema, o por la superposición de las diferentes agencias, entre otros.

Asimismo, queremos destacar que marca un retroceso para la integración que la Presidencia de la CRPM haya quedado vacante, porque más allá de las críticas que se le haya formulado a este organismo en su accionar, era una instancia donde su Presidencia podía pensar “qué iniciativas podían llevarse a cabo para generar una mayor integración”. A su vez, había un staff de gente disponible para habilitar estos espacios y canales y algo que no es menor, contaba con su propio presupuesto. En este sentido, al quedar descabezada la Presidencia de la CRPM, todo lo que se había logrado con las iniciativas impulsadas bajo IMEF –a pesar de todas las dificultades mencionadas- se han visto obstaculizadas. Tal como menciona el Dr. Mitre: “Siempre pensamos que el tránsito hacia formas de supranacionalidad era muy difícil en el MERCOSUR. Quizás uno de los caminos era empezar a construir una intergubernamentalidad más eficiente o también

⁵¹ Entrevista a la Lic. Nidia Tagliabue, realizada el 2 de septiembre de 2011.

empezar a construir alguna institucionalidad regional temática. En el caso del IMEF imperó la lógica de no avanzar en temas nuevos. En que lo importante siguen siendo los temas económico-comerciales, que lo son, es cierto pero es necesario instalar una agenda de temas colaborativos y que desarrollen una agenda positiva.”⁵²

Para concluir, entonces, podemos mencionar que los principales factores que han atentado en la implementación del IMEF han sido: la dificultad en encontrar fuentes de financiamiento alternativas, la complejidad de implementar el IMEF sin contar con un presupuesto propio, la imposibilidad de que el MERCOSUR institucionalice al IMEF como un órgano propio en su arquitectura institucional, las diferencias en las gestiones que administran cada presidencia pro tempore, los recelos entre las diferencias agencias de los Estados Partes y los órganos del bloque y la dinámica propia que se da y es inherente al funcionamiento del MERCOSUR en el plano decisonal.

Todos estos puntos tienen en común que son consecuencia de la débil institucionalidad del bloque MERCOSUR y de la presencia de instituciones decisorias intergubernamentales. Como sostiene el Dr. Ricardo Mitre **“El IMEF puede ser entendido claramente como un caso testigo de la débil institucionalidad del MERCOSUR porque hay una mezcla de bajo interés práctico por la formación compartida ya que predomina la lógica nacional, con una acentuada institucionalidad de no construir institucionalidad. Hay una asimetría entre los discursos y los hechos, entre lo que plantean los líderes de la región y lo que realmente concretan los operadores del día a día del MERCOSUR. Pasa en estos temas y en otros también. Muchas veces repetimos que la integración es una construcción lenta, acumulativa, con avances y retrocesos. A mi entender la posibilidad de contar con un centro de formación que genere pensamiento, debate, proyectos, que articule con las universidades, con los centros de estudios podría haber sido una fuente de integración potente, se perdió una oportunidad muy interesante”**⁵³.

⁵² Entrevista al Dr. Ricardo Mitre, Coordinador de la Presidencia de la CRPM, Buenos Aires 2 de agosto de 2011.

⁵³ Ibidem

REFLEXIONES FINALES

Reformulando una afirmación que realiza Caetano sobre el “espejismo” de creer que porque los gobiernos comparten visiones comunes se puede avanzar a una mayor integración, creemos que esa afirmación debe reproducirse pero en forma de interrogante, de esta manera: ¿De qué forma ha jugado la afinidad ideológica de los gobiernos de los Estados partes como motor de una transformación positiva de la integración? En este sentido se ha hablado en este trabajo de la importancia del giro a la izquierda de la mayor parte de los gobiernos de la región, y su impacto en la agenda del MERCOSUR. En nuestra opinión esto ha sido valorado positivamente por todos los Estados y ha hecho que los gobernantes coincidan en avanzar en diversas cuestiones que anteriormente nunca habían sido consideradas en la agenda del bloque. Sin embargo, acordamos en que los procesos de integración requieren la solidez de construcciones institucionales para su consolidación y para una integración más profunda. La afinidad ideológica puede ayudar en determinados momentos para lograr que ciertos temas avancen pero no es algo sólido que trasciende a los gobiernos. En cambio, sí lo son, las instituciones creadas para la integración. (Caetano, 2011)

En el primer capítulo de nuestro trabajo intentamos estudiar las diversas teorías que existen para abordar las diferentes experiencias de integración regional. A partir de allí pudimos observar que el proceso de construcción del MERCOSUR fundamentalmente se puede abordar a la luz del enfoque intergubernamental. Este tipo de perspectiva focaliza en las relaciones entre Estados soberanos en la esfera más alta de los procesos de integración, y su análisis parte de las teorías de relaciones internacionales de corte realista o neorrealista donde los actores claves de la política exterior son los Estados, que participan en un esquema de integración para mantener y mejorar sus ganancias relativas en función de otros competidores. Sin embargo, en el segundo apartado a partir de los diferentes momentos que atravesó el proceso de integración del MERCOSUR pudimos comprender que cada uno de ellos también puede ser analizado y complementado con otros enfoques aunque sobrevuela en todo el proceso de construcción como motor de la integración la diplomacia presidencial y el fuerte rol del Estado.

Asimismo, también vimos que las instituciones internacionales son creaciones estatales que tienen como objetivo resolver problemas de cooperación o coordinación pero que el

tipo de institucionalidad adoptado no es indiferente al resultado (Bouzas, 2005). Como pudimos estudiar en el tercer apartado la naturaleza intergubernamental de los órganos del MERCOSUR se justificaba en el deseo de mantener el control del proceso de integración en manos de los gobiernos nacionales, intentando no “aislar” a los funcionarios encargados de transformar esas decisiones en políticas nacionales. Pero esto generó que al tener los órganos de gobierno del MERCOSUR múltiples representantes nacionales el proceso decisorio al interior del bloque tienda a ser bastante ineficaz. “Este proceso ha sido muy revelador de las ambigüedades y reticencia de los gobiernos a compartir responsabilidades con órganos no integrados por funcionarios nacionales. Asimismo, ha puesto de manifiesto la resistencia de los órganos comunitarios intergubernamentales a permitir que los órganos técnicos mejoren la transparencia, incrementen la calidad técnica de las decisiones y provean de una “visión común” sobre el proceso de integración regional”. (Bouzas, 2005, pág. 10)

En este sentido, es importante recordar que la arquitectura institucional que consolida el Protocolo de Ouro Preto en 1994 refleja el contexto político e ideológico de los noventa donde la visión mercantilista de la integración era hegemónica. Pero como pudimos observar a lo largo del trabajo, el MERCOSUR en su segunda década de vida se renovó, amplió la agenda de temas, tomó un nuevo impulso. El problema resulta en que esa institucionalidad que surgió con el PO y bajo la primacía de una ideología neoliberal centrada exclusivamente en una integración económico- comercial no se ha logrado modificar sustancialmente.

En este contexto, es imprescindible que el proyecto del MERCOSUR se adapte a esta nueva etapa y desarrolle nuevas dimensiones de la integración, las cuales vienen siendo debatidas desde tiempo atrás, pero que, en la mayoría de los casos, no han superado la etapa de coordinación y, en otros, el plano enunciativo o de las intenciones. Por ello, es indispensable no sólo ir avanzando en perfeccionar los instrumentos existentes, cumplir con las decisiones que se acuerdan, sino dar pasos significativos en dimensiones de la integración que no prosperaron en la década de los noventa y articular todo ello en una nueva institucionalidad.

El inconveniente fundamental radica en que desde la fundación misma del bloque, no solo se privilegió un sistema institucional intergubernamental motorizado por la diplomacia presidencial sino que además determinadas agencias de los ejecutivos nacionales concentraron, y aún hoy concentran, la toma de decisiones del proceso de

integración. Además, los funcionarios que representan a estas agencias, conservan una ideología propia del MERCOSUR de los noventa y suelen conservar posiciones más duras en los momentos que se intenta producir algún cambio. Estas castas de funcionarios –que son los que predominan en las diferentes Cancillerías- prefieren un MERCOSUR statu quoista, diferente al que plantean los Presidentes de los Estados Partes en sus discursos. Por lo cual: “Al tiempo que persiste la fuerza de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes recelos al interior de los gobiernos de la región en torno a apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de articulación de políticas de signo supranacional”. (Caetano, 2007:16)

La existencia de gobiernos afines ideológicamente puede ayudar mucho a avanzar en un proceso de integración, pero para avanzar en profundidad, la acumulación en materia institucional es el mejor resguardo. “Por supuesto que no hay modelo institucional neutro y que las coyunturas de afinidad ideológica entre los gobiernos socios ayudan a avanzar. Pero precisamente para aprovechar al máximo esas oportunidades, se debe pensar institucionalmente, hay que crear instituciones que consoliden desde la negociación política avances que sean muy difícil luego revertir” (Caetano, 2004:31)

Respecto a este asunto es importante mencionar que la formación de cuadros burocráticos con una visión regional es fundamental porque son éstos los que formalmente conducen los ámbitos de negociaciones y al mismo tiempo, también condicionan las decisiones adoptadas en el proceso de integración regional.

La creación del IMEF, en este sentido, fue pensada como una instancia que contribuya a que los funcionarios públicos y diversos actores de la sociedad civil de los Estados Partes del MERCOSUR desarrollen y profundicen una perspectiva, una mentalidad y una conciencia regional, de modo de que la institucionalidad intergubernamental se enriquezca con el desarrollo de visiones regionales comunes y compartidas. Se intentó institucionalizar esta iniciativa, creando un Instituto pero los esfuerzos en su implementación fueron dificultados con diversos obstáculos y que a pesar de ello arrojaron resultados positivos pero muy marginales.

A modo general, la experiencia inicial del IMEF, considerando particularmente las líneas de trabajo establecidas en este primer período de maduración (Acuña, 2008) no han sido nada desdeñables. A pesar que el IMEF no funcionó ni consiguió armarse como un Instituto de Formación, sí logró coordinar e implementar bajo la Presidencia de la CRPM

del Lic. Alvarez sendas iniciativas de formación regional para altos funcionarios de los Ministerios de los Estados Partes y para jóvenes diplomáticos pero con financiamiento externo. Sin embargo, tal como vimos en la cuarta sección los obstáculos en su implementación –escasez de financiamiento, diferencias entre los Estados Partes respecto a motorizar la iniciativa, escasa voluntad de los Estados en institucionalizar el IMEF en la estructura orgánica del MERCOSUR (típico de un proceso intergubernamental de baja institucionalidad)- han generado que estas iniciativas pierdan continuidad, fundamentalmente y también su relevancia por lo cual se puede entender al IMEF como un caso testigo de la débil institucionalidad al MERCOSUR

En este sentido, uno de los principales desafíos a futuro para la misión del IMEF se encuentra en la definición de prioridades de acción en un marco en el que las necesidades de formación para el desarrollo y profundización de visiones comunes y compartidas, son heterogéneas por la diversidad de prioridades nacionales entre los Estados Partes. Como recomendaciones podemos advertir que el IMEF debe profundizar y reproducir su visión regional, definir una oferta formativa integral para diversos actores, poseer una estructura mínima y flexible pero con capacidades para poder desarrollar su función con excelencia y debería constituirse como nodo coordinador de una red sistémica de formación orientada a la integración (Acuña, 2008).

Universidad de
San Andrés

BIBLIOGRAFÍA CITADA:

- Acuña, Carlos. 2009 “Contribución al Plan Estratégico del Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF) 2009-2011”. Trabajo preparado para la Presidencia de la CRPM. 30 de diciembre de 2008.
- Alvarez, Carlos y Peyrani, Julia. 2011: “Los caminos de la integración. Situación actual, complementación y proyección de los distintos organismos de la integración. Documento de trabajo presentado en el Encuentro Los Caminos de la Integración ¿Hacia dónde vamos? Buenos Aires, Mayo 2011
- Börtzel, Tanja. 1997. “¿Qué tienen de especial los policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea”. European integration online papers (ELOP), Vol. 1, Nro. 16
- Bouzas, Roberto. 2005. “MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda”. En Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades en BID. Río de Janeiro, 6 y 7 de Julio de 2005.
- Bouzas, Roberto. 2011. “Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina”. En MERCOSUR 20 años. Gerardo Caetano, coord. Edit. Centro de Formación para la Integración Regional.
- Briceño Ruiz, José. 2010. “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano” en Revista Nueva Sociedad. Julio-Agosto 2010
- Caballero Santos, Sergio. 2010. “El Proceso de Integración del MERCOSUR a través de las Teorías de Integración Regional?. Cuadernos del CEFIR.
- Caetano, Gerardo. 2004. “Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR”. En Análisis y Propuestas Friedrich Ebert Stiftung, diciembre 2004.
- Caetano, Gerardo; Vázquez, Mariana; Ventura, Deisy. 2008. “Reforma Institucional del MERCOSUR. Análisis de un Reto”. Línea de documentos de CEFIR-InWent. Diciembre 2008.
- Caetano, Gerardo; “MERCOSUR. 2006. ¿Quo Vadis?”. En Revista Umbrales del MERCOSUR Nro. 1, diciembre 06-marzo 07. Buenos Aires: Del Puntín.
- Caetano, Gerardo (coordinador); “MERCOSUR 20 años”, CEFIR, Montevideo 2011.
- Cantori, Louis y Spiegel, Steven. 1970. “The International Politics of Regions”. Prentice-Hall.
- Colombo Sierra, Agustín Entrevista en diario Página 12, 20 de marzo de 2011

- Díez de Velasco, M. 2006. "Las organizaciones internacionales". Editorial Tecnos. Madrid.
- Dougherty, James y Robert Pfaltzgraft. 1993. *Teorías en Pugnas en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Gamble, Andrew (Ed.). 1996. *Regionalism in world order*. Basingstocke: Macmillan.
- García Gutierrez, A. 2002. "Tratamiento y análisis de la documentación". En Vizcaya Alonso, D. comp.. Selección de lecturas: Fundamentos de la organización de la información. Universidad de La Habana.
- Hass, Ernest, 1958. "The Uniting of Europe". Stanford Univ. Press.
- Hass, Ernest, 1970. "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and anguish of Pretheorizing". International Organization.
- Holsti, Kalevi. 1980. "Change in the international system: interdependence, integration, and fragmentation". En *Changes in International System*, editado por O. Holsti, R. Siverson y A.L. George. Boulder, Colorado: West-View Press,
- Hurrell, Andrew. 1995. "Regionalism in theoretical perspective". En *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*, editado por Louis Fawcett y Andrew Hurrell. Oxford: Oxford University Press
- Iglesias, M.E. y Gomez, Molina. 2004. "Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso" ACIMED, Cuba.
- Jing, Gao. 2008. "Cómo puede insertarse América Latina en el mundo globalizado? en Revista Nueva Sociedad. Marzo-Abril 2008.
- Keohane, R y Nye, J. 1988. "Poder e interdependencia, en la Política Mundial en transición". GEL editores.
- Keohane, R y Hoffmann, Stanley. 1991. "Institutional change in Europe in the 1980s" En *The New European Community*. Boulder, CO: Westview Press.
- Gratiús, Susanne. 2008. "MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos". Editorial Iberoamericana. Madrid 2008.
- Malamud, Andrés. 2010 "La Diplomacia Presidencial y los Pilares Institucionales del MERCOSUR: un examen empírico". Cuadernos de Relaciones Internacionales, Nro. 15, Octubre 2010.
- March; James y Olsen Johan. 1984. "The new Institutionalism: organizational factors in political life. American Political Science Review 78.

- Mariscal, Nicolás. 2003. "Teorías políticas de integración europea". Madrid. Tecnos.
- Mitrany, David 1946. "A Working Peace System". Chicago: Quadrangle Books.
- Moravcsik, Andrew 1998. "The Choice for Europe". Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Nye, J. 1968. "Comparative Regional Integration: concept and measurement". *International Organization*.
- Oyarzún Serrano, Lorena. 2008. "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates". *Revista de Ciencia Política*, volumen 28, nro. 2. Santiago de Chile, Chile.
- Paikin, Damián. 2006. "Legitimidad, soberanía y democracia. Debates abordados en torno al Parlamento del MERCOSUR". Trabajo presentado en las XIV Jornadas de Jóvenes Investigadores de la AUGM. Diciembre Brasil.
- Pizarro, Roberto. 2008. "El difícil camino de la integración regional" en *Revista Nueva Sociedad*. Marzo-Abril 2008.
- Quijano, José Manuel. 2011. "El MERCOSUR 20 años después". En *MERCOSUR 20 años*. Gerardo Caetano, coord. Edit. Centro de Formación para la Integración Regional.
- Rosamond, Ben. 2000. "Theories of European Integration". St Martin's Press, New York, Cap. 1,2 y 3.
- Ruiz, Marcelo. 2000. "MERCOSUR. Su impacto legal, administrativo y financiero en la Argentina". Buenos Aires: Grupo Editor Nuevo Hacer.
- Russett, Bruce. 1967. "International regions and the international system: a study in political ecology". Chicago: Rand-McNally
- Scott Palmer, David. 2008. "América Latina: estrategias para enfrentar los retos de la globalización" en *Revista Nueva Sociedad*. Marzo-Abril 2008.
- Sigal, Eduardo. 2007. "La experiencia del MERCOSUR". A propósito del artículo "Enseñanzas de la integración europea", *Revista Umbrales de América del Sur*. Número 2, Abril-Julio 2007. Buenos Aires: Del Puntín.
- Tamames, Ramón. 1998. "En Europa e Iberoamérica: Dos escenarios de integración económica", coordinadores Santos Ruesga, María Heredero y Gerardo Fuji. Madrid: Editorial Parteluz.
- Vallés, Miguel. 1997. "Técnicas cualitativas de investigación social". Madrid.

- Ventura, Deisy. 2005. "Las Asimetrías en el MERCOSUR y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional". Fundación Konrad Adenauer, Montevideo. Uruguay.
- Wiener, Antje y Thomas Diez. 2004. "European Integration Thoery". Oxford: Oxford University Press.
- Zamora, Carlos Murillo. 2004. "Aproximación a los Regímenes de Integración Regional". Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Nro. 8.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

- Alvarez, Carlos. 2009. "Desconfianza, competencia e integración". En Revista Umbrales de América del Sur, Número 7 diciembre-marzo 2009. Buenos Aires: Ediciones Del Puntin.
- Botto, Mercedes, comp.. 2011. "MERCOSUR, ¿para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la integración. Buenos Aires. CTA Ediciones.
- Bouzas, Roberto. 2001 "El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?". En Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales. Julio – Septiembre de 2001, Vol. 41.
- Caetano, Gerardo coord. 2007. "América Latina. Desafíos de su inserción Internacional" Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Montevideo.
- Castaing, Mario Paz. "Mejora en la gestión y en la articulación entre organismos decisorios y el resto de la institucionalidad MERCOSUR". Documento presentado en el Seminario sobre Reforma Institucional organizado por el CEFIR. Montevideo, Uruguay. Diciembre 2008.
- Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 1995. "La Formación de cuadros en el Marco de la Integración Regional". Montevideo DT 12.
- Cisneros, Andrés y Campbell, Jorge. 1996. "El MERCOSUR: regionalismo abierto o building block" en Boletín de Integraçao Latino-Americana N° 19, 1996
- Ferrer, Aldo. 2001. "Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional". Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Giles, Jorge; Bonifacio, Alberto; Morán, Alberto; Greco, Mariano. 2006. "Instituto MERCOSUR para la capacitación". Aportes del Instituto Nacional de la

- Administración Pública (INAP). Montevideo. Reunión de la CRPM, 29 y 30 de agosto de 2006.
- Hirst, Mónica y Russel, Roberto: "El MERCOSUR y los cambios en el sistema político internacional".
 - Laredo, Iris Mabel y Angelone, Juan Pablo. 1996.: "El neoliberalismo como sustento teórico de la integración en el MERCOSUR" en Iris M. Laredo: Estado Mercado y Sociedad. Pautas para su viabilización. Vol. III, Rosario 1996.
 - Lujan, Carlos. "Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales". Documento presentado en el seminario sobre Reforma Institucional organizado por el CEFIR. Montevideo, Uruguay. Diciembre 2008.
 - Maito, Miguel. 2011. "Reformulación de las instituciones para la eficacia del MERCOSUR en la integración económica". Buenos Aires, La Ley.
 - Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe C. 2006. "Lecciones de la integración europea y potencial de integración en el MERCOSUR". Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales Nro. 181.
 - Mattli. "The logic of regional integration. Europe and Beyond" CambridgeUniversity Press.
 - Murillo, Carlos. 2004. "Aproximación a los regímenes de integración regional. Revista electrónica de estudios internacionales". www.reei.org
 - Oszlak, Oscar. 1995. "Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales para la Integración Regional: Reflexiones Generales y Comentarios sobre Casos Nacionales. En Capacidades de Coordinación y Control II: Fortalecimiento de las Administraciones Públicas Nacionales para la Integración Regional. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Montevideo.
 - Peña, Felix "La Construcción de un MERCOSUR proyectado hacia el futuro" en Informe para la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Diciembre 2005. Montevideo.
 - Perrotta, Daniela y Vazquez, Mariana. 2010. "El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación", Centro de Formación para la Integración Regional.
 - "Desafíos de la Integración Regional. Iniciativas y Propuestas". Documento elaborado por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. 13 de Julio de 2006, Montevideo.
 - Saravia, Enrique. 1995. "Las Administraciones Nacionales de los Países del Grupo de Río frente a la Integración: Éxitos y Posibilidades de Mejora. En

Capacidades de Coordinación y Control II: Fortalecimiento de las Administraciones Públicas Nacionales para la Integración Regional. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Montevideo.

- Schmitter, Philippe y Malamud, Andrés. 2007 “Enseñanzas de la integración europea” en Revista Umbrales de América del Sur. Número 2, Abril-Julio 2007. Buenos Aires: Del Puntín.
- Zapico Goñi, Eduardo. 1995. Evaluación Preliminar de los Informes sobre la Capacidad de Coordinación Nacional para la Integración Regional. En Capacidades de Coordinación y Control II: Fortalecimiento de las Administraciones Públicas Nacionales para la Integración Regional. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Montevideo.

EN INTERNET

- Actas del GANIM, Informes de la Presidencia de la CRPM, Actas CMC, Normativa CMC y GMC www.mercosur.org.uy y hasta diciembre de 2009 sitio web de la Presidencia de la CRPM www.mercosurpresidencia.org.ar