

El proceso de Reforma institucional de Mercosur.

Análisis de la Cumbre Ouro Preto II: actores, mecanismos y propuestas

Raquel Montes Torralba
Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad de Buenos Aires, Argentina
Contacto: raquel_montes22@hotmail.com

Mercosur ha despertado, desde su creación en 1991, grandes expectativas, pues representa el comienzo de un fenómeno largamente esperado por todos: la unión de los pueblos de América del Sur. Sin embargo, también suscita un gran número de críticas, principalmente relacionadas con su forma de funcionamiento. En este artículo expondré lo que será mi proyecto de investigación, relacionado con el proceso de cambio institucional dentro de Mercosur. Este tema es fundamental desde el momento en el que se impone un análisis crítico sobre los objetivos del proceso de integración regional y los medios para alcanzarlos. Asimismo, he considerado oportuno incluir una reflexión acerca de los estudios sobre integración regional en América Latina.

Introducción

Mercosur, como proceso de integración regional, es uno de los proyectos más esperanzadores para América del Sur, pues representa los albores de un futuro en el que los diversos pueblos de América Latina constituyan un bloque unido¹. Los desafortunados fracasos sufridos por intentos de integración y cooperación puestos en marcha en épocas pasadas, de los que el ABC (entre Argentina, Brasil y Chile) o la Comunidad Andina son un ejemplo, han provocado un incremento de las expectativas puestas en él, dado su relativo éxito o estabilidad.

Sin embargo, Mercosur se enfrenta también a numerosos desafíos e incertidumbres. De ahí que, si tenemos la oportunidad de leer sobre ello en artículos de prensa o en revistas especializadas², y yendo más allá del sentimiento de esperanza o de cautela que despierte en el observador, podamos comprobar que hay una serie de rasgos que son resaltados, diríamos, de forma recurrente: lo que se identifica como el déficit democrático, la falta de supranacionalidad o la asimetría entre los países que lo conforman. Ahora bien, ello suscita una pregunta a la que intentaré responder al final de este artículo: ¿son legítimas estas críticas?

La estructura institucional de Mercosur

Esto que algunos caracterizan como fallas o deficiencias, está relacionado con algo que es fundamental dentro de todo proceso de integración regional y que define lo que se puede hacer y, en cierta manera, lo que cabe esperar: la estructura institucional³. La estructura institucional representa las herramientas con que nos dotamos para llevar a cabo una serie de objetivos, lo que podríamos denominar, las reglas de juego. En este sentido Mercosur dispone de un diseño institucional basado en tres órganos con poder decisorio: el Consejo del Mercado Común (CMC), el grupo del Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)⁴.

Dicha estructura institucional, caracterizada por su estilo intergubernamental donde la toma de decisiones, por consenso, se concentra en los poderes ejecutivos nacionales⁵, responde a los objetivos y principios establecidos por el Tratado de Asunción, básicamente: la creación de un mercado común que haga posible el desarrollo económico con justicia

1 Esta unión de los pueblos latinoamericanos ha sido imaginada de formas diferentes: como una unión de los pueblos de habla hispana, de América del Sur o de los pueblos americanos, tal y como se ejemplifica en el caso cubano. Véase: González Arostegui, Mely del Rosario (2003). *Fernando Ortiz y la polémica del panhispanismo y el panamericanismo en los albores del s.XX en Cuba* en Revista de Hispanismo Filosófico, número 8, año 2003. Madrid. Fondo de cultura Económica.

2 Para citar un ejemplo en la edición de Agosto de 2007 de *Le Monde Diplomatique* para América del Sur aparecen dos artículos bajo el rótulo *Las Crisis de Mercosur : Oposición de la burguería Brasileña, diferencias entre Brasil y Venezuela y Gobiernos que no escuchan, escasa participación de Movimientos sociales*. Ref: *Le Monde Diplomatique* (América del Sur), año IX, nº 98, Agosto 2007, pp 6- 9.

3 Carrera, Jorge (2005) *El dilema Mercosur, ¿avanzar o retroceder?* en *Capital Intelectual*, Buenos Aires, 2005, pp. 37-53; Bernal-Meza, R., *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización Regionalismo y Políticas exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Grupo editor latinoamericano, 2000.

4 Consultar www.mercosur.int

5 Geneyro, R. Alberto y Vázquez, Mariana (2007), *El Mercosur por dentro*, Ediciones Antropos, col. Integratemas, Bogotá, 2007. pags 66-81.

social de cada uno de los “Estados Parte”⁶, a través de la integración. A esta estructura básica se le agregaron varias pequeñas reformas: institucionalización del Foro del Consulta y Concertación Política; la transformación de la Secretaría Administrativa del Mercosur en órgano técnico, pasándose a llamar Secretaría del Mercosur y la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur.

Sin embargo, en el año 2004, diez años más tarde de la firma del Protocolo de Ouro Preto, se lleva a cabo un replanteamiento de dicha estructura institucional. Replanteamiento que es presentado por sus promotores como una reforma en profundidad, es decir, lo que se pretende es un salto cualitativo del proceso de integración, abriéndose con ello un debate en el ámbito político, académico y social sobre la necesidad de realizar dicha reforma⁷.

Tras este proceso, que tendrá lugar a lo largo del año 2004, se producirán dos importantes innovaciones: la creación de un *Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur* y el *Parlamento Mercosur*, así como la conformación, hacia finales del año 2005, de un grupo de alto nivel para la Reforma Institucional de Mercosur⁸ (del que todavía se desconocen los resultados). A pesar de dichas reformas, que sin duda son importantes, se extiende la sensación de que no se han colmado las expectativas puestas en el debate.

Este proyecto de investigación se va a centrar en dicho proceso de reforma institucional: quiénes intervinieron, cuáles son sus intereses y objetivos y cuáles son sus propuestas⁹. De esta manera, la investigación que aquí se expone va a intentar responder a un asunto que surge principalmente como producto de los cambios acontecidos en el siglo pasado con el surgimiento de procesos de integración regional, de los cuales nuestro caso europeo es paradigmático, pero no único: el por qué los agentes (gobiernos) toman en un momento dado la iniciativa de dejar a un lado el conflicto y comienzan a coordinar diversas políticas de manera pacífica con sus vecinos¹⁰. Pregunta ésta, que sólo con ser presentada, viene a cuestionar una potente corriente de pensamiento político que considera que las relaciones entre países se basan en la guerra y en el intento supremo de mantener la soberanía¹¹. Esta gran cuestión que se plantea de manera general para los procesos de integración, puede servir, igualmente, para los cambios que acontecen dentro de ellos y el modo en que lo hacen, cosa de la que se va a ocupar este trabajo.

6 *Tratado de Asunción* en www.mercosur.int

7 Zcar de Zalduendo, Susana (2004), *La institucionalización de Mercosur, ¿Ouro Preto II?*, en www.bsas.unibo.it/peuropa.

8 Geneyro, R. Alberto y Vázquez, Mariana (2007), *El Mercosur por dentro*, Bogotá, Ediciones Antropos, col. Integratemas, 2007. pags 66-81.

9 Moravcsick, Andrew, *Negotiating the single European act: national interests and conventional statecraft in the European community in International Organization*, vol. 45. pags 19-45.

10 Haas, Ernst B., El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar en *Revista de la Integración*, nº10, mayo 1972, pags 85-139.

11 Aaron, R., *Paix et guerre entre les nations*. Paris, Editions Colmann-levy. 2004; Morgenthau, Hans J., *Politics among the nations: the struggle for power and Peace*. Fifth ed. New York, 1978.; Wendt, A., “Four sociologies of international politics” in *Social Theory of international Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp 1-44; Waltz, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo editor latinoamericano, 1988, pp 119-188. El en terreno de la Historia de las Ideas Políticas, Maquiavelo y Hobbes van a ser sus primeros gran exponentes de la época Moderna.

Estudios sobre integración regional y América Latina

Como acabamos de señalar, la globalización y las transformaciones sufridas en el sistema mundial en el último siglo han motivado diferentes respuestas a los desafíos que esas transformaciones representan. Así pues, tanto Europa como América del Sur han emprendido procesos de integración regional, procesos que se diferenciarán en función de la posición que cada bloque ocupe dentro de ese sistema, según su cultura política y según los objetivos perseguidos¹².

Llevar a cabo un estudio sobre los aspectos político-institucionales de Mercosur tiene que ver o responde a la necesidad de enfrentarse a un *hábito* o *vicio* que se presenta de forma persistente en los estudios latinoamericanos: juzgar como adecuado o inadecuado, en este caso el proceso de integración Mercosur, según se aproxime o aleje del modelo europeo. Con ello quiero decir que debe ser analizado en su singularidad, puesto que fue creado como respuesta a unos desafíos determinados y dotado de unas reglas o funcionamiento que responden a unos objetivos concretos. Así, lo que pretendo señalar es que hay que analizar cuáles eran esos objetivos y evaluar de qué maneras las “reglas de juego” diseñadas eran los instrumentos más adecuados, así como las razones por las cuales dejaron de ser percibidas como oportunas o correctas.

Retomando la pregunta que planteé al comienzo de este artículo sobre la legitimidad de las críticas, considero que éstas, en muchos casos, tienen más que ver con esta posición unificadora y homogeneizante, que pretende encerrar los fenómenos en un molde único, que con un análisis sistemático que analice un fenómeno en su particularidad y que, una vez realizado esto, lleve a cabo las oportunas comparaciones.

Para finalizar y en línea con lo dicho hasta ahora, me parece oportuno recordar las palabras de Aristóteles cuando se interroga sobre los objetivos y el modelo de las construcciones políticas: “Cuando se quiere estudiar la cuestión de la república perfecta con todo el cuidado que reclama, importa precisar en primer lugar *cuál es el género de vida que merece sobre todo nuestra preferencia*. Si se ignora esto, necesariamente se habrá de ignorar cuál es el gobierno por excelencia, porque es natural que un gobierno perfecto procure a los ciudadanos a él sometidos, en el curso ordinario de las cosas, el goce de *la más perfecta felicidad, compatible con su condición*”¹³. Así pues, un correcto análisis debe comenzar por nuestras preferencias y por nuestras condiciones, hechos que no son igual para todos.

12 Cosa que, por otra parte, parece obvia para aquellos que se dedican al aspecto económico de la integración regional. Así, se considera que hay que tomar en cuenta los objetivos económicos, los retos y las bases de cada país miembro de Mercosur como algo natural, véase un ejemplo en Heymann y Navajas, “La coordinación de políticas macroeconómicas” en *El Mercado Común del Sur*; Buenos Aires, Centro de Economía Internacional, 1992, pp. 75-96.

13 Aristóteles, *Política*, libro IV, cap. I, en www.cervantesvirtual.com. El subrayado en nuestro.