

# EL MERCOSUR FRENTE A SU TERCERA DÉCADA

MARTA N. FOHS<sup>1</sup>

Ministerio de Justicia de la Nación

**Recibido:** 07/02/2024

**Aceptado:** 13/03/2024

## Resumen

El MERCOSUR está transitando su tercera década de vigencia. A lo largo de ese camino, se produjeron avances y retrocesos propios de un ejercicio integrativo dinámico, asistimos a fuertes cambios ideológicos, políticos y económicos en sus Estados parte y a su ampliación con Estados asociados, alcanzando a toda Sudamérica. Nos preguntamos cómo fue posible hacer frente a los nuevos requerimientos nacionales e internacionales, siempre dentro del marco del Tratado de Asunción. Para ello, utilizamos dos variables de análisis: los prerequisites internacionales para la implementación de esquemas de integración económica regional y la producción de conocimiento sobre integración regional propia de Latinoamérica. El resultado es que el abordaje teórico-metodológico de la etapa fundacional acerca de lo que debería contener un esquema como el MERCOSUR es lo que le otorgó la flexibilidad necesaria para adaptarse a las nuevas realidades y seguir vigente.

**Palabras clave:** integración regional, MERCOSUR, regionalismo.

---

1 Especialista en integración regional y MERCOSUR (UNLP). Geógrafa (UBA). Docente de grado y posgrado. Autora de publicaciones varias. Exdirectora de INTER-GRUP. Coordinadora de los Encuentros de la Comisión Técnica y de la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados desde 1992.  
Correo electrónico: mfohs5@gmail.com.

## **The MERCOSUR facing its third decade**

### **Abstract**

The MERCOSUR (an acronym in Spanish of “The Southern Common Market”) is facing its third decade of life term. Over that period of time, many developments and drawbacks have arisen as a result of its own dynamic and integrated activity; as well as, strong ideological, political and economic changes by its States Parties, and its enlargement of Associated States of the remaining countries of South America. We ask ourselves how it was possible to face the new national and international requirements within the Treaty of Asuncion framework. For such purpose, we use two variables for analysis: the international prerequisites for the implementation of the scheme of regional economic integration, and the output of knowledge about the Latin America regional integration itself. Thanks to the theoretical and methodological approach during its foundation stage about what MERCOSUR framework had to contain, the flexibility awarded by such perspective granted the capacity to conform the new realities and remain in force.

**Key words:** regional integration, MERCOSUR, regionalism.

## 1. Introducción

El desarrollo histórico de la humanidad y del comercio evidencia un continuo proceso de mutua integración de las naciones. A lo largo de los años, los países han asegurado y reforzado sus relaciones comerciales mediante diferentes arreglos económicos, que van desde las preferencias coloniales y los tratados comerciales bilaterales y plurilaterales hasta acuerdos de integración regional.

Los esquemas de integración regional —tal como los conocemos en la actualidad— adquieren su formato en el marco de la reconstrucción de todo el sistema internacional de relaciones político-económicas y en las normas multilaterales de la llamada *comunidad económica internacional* de posguerra, compuesta por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por lo tanto, todos son de naturaleza económico-comercial. El modelo diseñado sirvió

a un criterio de distribución de competencias disciplinarias sobre espacios y/o territorios: los Estados nacionales operaban —hacia dentro— de sus respectivos territorios, en tanto la comunidad económica internacional aportaba reglas claras y principios generales —únicamente— para las relaciones económicas transfronterizas. (Halperin, 2008, p. 25)

Desde mediados del siglo XX, este diseño se constituyó en una de las modalidades operativas de asociación de naciones más aceptada, y en los últimos 70 años se ha ido consolidando una estructurada integración del sistema económico multilateral. El dinamismo de la modalidad integrativa es inseparable de la influencia ejercida por las grandes transformaciones estructurales político-económicas producidas en el escenario internacional, las que fueron condicionando a los Estados para conformar nuevos espacios de integración económica o asociarse a alguno existente.

A lo largo del proceso de integración latinoamericana iniciado por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y continuado en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los países miembros han realizado diversos intentos encaminados a aumentar las relaciones comerciales entre sí vía los acuerdos de integración regional. Las metas incumplidas de estos acuerdos y los cambios de modalidad en las relaciones comerciales guardan una estrecha relación con las permanentes dificultades políticas y económicas que los países latinoamericanos tuvieron que enfrentar.

A partir de mediados de la década de 1980, se inicia un período de resurgimiento del regionalismo en el escenario mundial, con una manifiesta revitalización integracionista de los bloques existentes y la promoción de nuevos agrupamientos regionales de mayores dimensiones con amplia significación económica y política ante la necesidad de los países de alcanzar una adecuada inserción en la economía global. El nuevo milenio se caracteriza por una nueva modalidad de acuerdos comerciales preferenciales plurilaterales de alcance

interregional, a los que se denomina *mega-acuerdos regionales*, y se dice que suplen el estancamiento de negociaciones multilaterales llevadas a cabo en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Es en este marco que, el 26 de marzo de 1991, se suscribe el Tratado de Asunción entre las repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para la conformación de un Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Si bien el Acuerdo tiene un núcleo económico-comercial, éste no se agota en sí mismo. El fin último de una integración regional es el desarrollo recíproco de todos y cada uno de sus Estados parte en todos sus aspectos, y para poder avanzar en las otras dimensiones de la integración, es necesario consolidar, profundizar y perfeccionar el acuerdo comercial.

En el camino entre la entrada en vigencia del Tratado de Asunción y el momento actual, el MERCOSUR alcanzó avances importantes y también algunos retrocesos; pasó por varias etapas relacionadas con la redefinición de prioridades establecidas por los distintos Gobiernos sucedidos en el bloque influenciadas por los contextos internacionales. “Esta articulación entre el ámbito internacional y el regional en materia de modelos de desarrollo y orientación de política exterior de los países, generó repercusiones de distinta índole en el recorrido del proceso regional” (Bizzozero, 2011a, p. 23). A lo largo de este recorrido, otros países sudamericanos se han adherido como Estados asociados.

El comienzo de una tercera década amerita repensar el MERCOSUR en perspectiva histórica, porque, con frecuencia, la última percepción que se tiene sobre un determinado aspecto de la integración regional es la que queda tras leer alguna información periodística o la noticia más reciente en una publicación especializada, por lo que resulta difícil —en muchos casos— separar lo general de lo específico, sobre todo cuando el último tramo del proceso es examinado por actores sociales desde ángulos y enfoques muy particulares, por lo que tiende a perderse la perspectiva del desarrollo integral del proceso integrativo.

Investigadores de todos los campos de las ciencias sociales han realizado —a lo largo de siete décadas— diversas interpretaciones teóricas acerca del porqué, para qué y cómo los Estados soberanos deciden encarar una integración económica regional. Han analizado las principales características de los numerosos esquemas de integración conformados a nivel mundial y han evaluado su viabilidad, funcionamiento, eficacia y evolución. Aunque aún no se ha alcanzado una definición unívoca, la gran mayoría de la literatura ha coincidido en que la integración regional se basa en una asociación de naciones soberanas con vocación de permanencia, que implica una interacción económica, política, jurídica y social organizada entre unidades antes autónomas.

También han reconocido que es un proceso multidimensional cuyos términos incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia, interacción y consenso y han llegado a identificar una serie de prerrequisitos<sup>2</sup> mínimos imprescindibles que deben contener los acuerdos regionales de integración.

---

2 Por “prerrequisitos” se entiende aquellos parámetros comunes a todos los esquemas.

En primer lugar, se realiza un abordaje de los prerequisites normativos para la instrumentación de acuerdos preferenciales de integración económica a partir de las diferentes modalidades instrumentadas por el sistema multilateral de comercio (GATT-OMC). Se ha priorizado esta variable por considerársela la más apropiada como procedimiento teórico-metodológico y como herramienta para determinar los aspectos esenciales a los que debe ajustarse el tratado fundacional de cualquier acuerdo de integración regional que se pretenda poner en funcionamiento.

Luego, se realiza una breve descripción de las ideas, circunstancias y características del regionalismo latinoamericano que se fueron sucediendo a lo largo de las tres décadas de vigencia del MERCOSUR, a las cuales se fue ajustando.

## **2. Prerequisites internacionales para la implementación de esquemas de integración económica regional**

Cuando un Estado soberano considera ventajoso para sus intereses nacionales ser parte de un espacio económico más amplio, entiende que acordar algún mecanismo de concesiones comerciales regionales es el camino apropiado. Este tipo de alianzas voluntarias aspiran —desde su origen— a desarrollar un proceso multidimensional de cooperación con sentido de permanencia y con un fuerte énfasis en los aspectos comerciales, sobre una base de afinidad de valores e intereses en armonía y con un criterio de reciprocidad,<sup>3</sup> lo que le da base al nuevo vínculo asociativo.

La negociación de una asociación de dos o más Estados con miras a establecer un espacio económico más amplio tiene su origen en una realidad, que es la supresión parcial o total del pago de algún tipo de arancel aduanero a que se hallan sujetas mercancías de compraventa internacional, lo que lo convierte en una situación particular de comercio preferencial que implica una mayor apertura comercial o eliminación progresiva de obstáculos o restricciones al comercio. Al acordarse algún mecanismo de concesiones, se entiende que todos ganan más siendo parte de un acuerdo de comercio preferencial.

La decisión de iniciar una negociación de tratamientos preferenciales de comercio (otorgar y obtener) entre Estados soberanos es una política de Estado y la primera etapa de un acto de relaciones internacionales altamente complejo y dinámico, competencia exclusiva de los Estados nacionales como sujetos de derecho internacional. La decisión política de una asociación voluntaria de Estados soberanos depende de una diversidad de factores de orden interno, regional e internacional. En este marco, queda implícito que cualquiera de los Estados puede retirarse de la asociación cuando lo estime pertinente.

Ante la necesidad de acordar una armonización y complementación de los aspectos macroeconómicos requeridos para un adecuado funcionamiento del nuevo espacio regio-

---

3 La reciprocidad supone que los Estados conceden u otorgan preferencias económico-comerciales según sus evaluaciones de conveniencia y oportunidad en procura de diversos beneficios en pos de sus objetivos.

nal, es necesario alcanzar un instrumento formal que contemple los intereses comunes que motivaron esa asociación, con una fuerte interacción y consenso entre las partes, así como convenir qué tipo de vínculo asociativo se pretende otorgar al nuevo espacio. En el proceso de instrumentación, el debate se circunscribe tanto a cuestiones metodológicas (cómo trabajar juntos), como a cuestiones existenciales (para qué trabajar juntos); estos ejes considerados relevantes están vinculados entre sí y sirven para definir el formato, el alcance comercial y el marco jurídico institucional del nuevo espacio integrado.

Si bien todas las negociaciones de acuerdos regionales de integración no son iguales y tienen diversa naturaleza, para llevar adelante cualquiera de ellas se vuelve imprescindible resolver tres cuestiones relevantes:

- *qué* tipo de operaciones y/o actividades económicas serán las que formen parte de la negociación se debaten en la etapa de la negociación. Entonces, esta pregunta se convierte en el *objeto material* de la integración;
- *cuál será* el alcance que se pretende tenga el esquema de integración económica a adoptar entre los futuros socios, es decir, el *objeto formal* de la integración; y
- *cómo* se instrumentará el tratamiento preferencial, o sea, cómo será el *marco jurídico-institucional* del nuevo espacio y cómo se regirá el proceso integrativo.

El instrumento jurídico internacional que se alcance de común acuerdo entre los Estados quedará plasmado en forma de acuerdo, tratado, convenio, programa o compromiso programático de integración, que se implementará por distintas vías, formas o tipos, a los que se denomina *esquemas de integración regional*. La creación de este nuevo instrumento internacional jurídico-institucional parte de una base teórica específica y le da vida a una realidad: a la integración económica, en primer lugar, y a una amplia gama de dimensiones que hacen al proceso integrativo cotidiano de los Estados asociados, en segundo lugar.

Los esquemas de integración pueden adoptar distintas modalidades, puesto que no existe un modelo único de validez universal. Pero para que un acuerdo comercial regional sea considerado a nivel mundial, debe ser congruente con los principios, objetivos y normas establecidas por la OMC, debe comprometerse con ciertos requisitos establecidos en las disciplinas comerciales multilaterales y encuadrarse en los criterios de integración de mercados, establecidos en el Artículo XXIV del Sistema GATT/OMC, o bien en los espacios permitidos por la Cláusula de Habilidad negociada y aprobada durante la Ronda de Tokio.

Con los años, quedó en evidencia que el ejercicio integrativo es un proceso de larga data, que siempre existe la posibilidad de que se produzca algún tipo de deterioro de las relaciones, que surjan visiones diferentes de aquellos objetivos primigenios, por lo tanto, no se pueden aislar los elementos puramente económicos (el motor de la integración) del aval político, de la instrumentación jurídico-institucional y de los aspectos sociales y territoriales.

Por consiguiente, comprender la compleja interacción de estas tres cuestiones básicas es fundamental a la hora de realizar un análisis del tratado fundacional de un esquema de integración regional.

## 2.1 Objeto material de la integración

Cuando dos o más Estados deciden entablar negociaciones para otorgarse un determinado régimen de preferencias económico-comerciales, lo primero a considerar es qué tipo de actividades económicas los vinculará mediante el nuevo acuerdo (luego de haber identificado —en concertaciones previas— los objetivos e intereses comunes). Se debe tener presente, entonces, que la liberalización del comercio es la primera etapa de cualquier proceso de integración, por ello, en primer lugar, se deberá definir el universo de actividades que se englobará en el nuevo acuerdo de integración.

Para que un nuevo acuerdo comercial regional sea considerado a nivel mundial, debe ser congruente con los principios, objetivos y normas establecidas por la OMC. Las categorías de integración económica regional que reconoce la OMC como excepciones a las reglas multilaterales son las mismas que se establecieron como los mecanismos idóneos para el comercio de bienes en el art. XXIV del GATT (zonas de libre comercio y uniones aduaneras) “y en GATS para el comercio de servicios (artículo V), además de las llamadas ‘áreas de preferencias económicas’ contempladas por la Cláusula de Habilitación (Decisión de las Partes Contratantes dada en las postrimerías de la Ronda Tokio)” (Halperín, 2011, p. 85). Las categorías que asumen compromisos más ambiciosos, como los mercados comunes, uniones económicas y uniones monetarias, no tienen legitimidad propia en el marco de la OMC, empero, son reconocidas como verdaderos esquemas de integración en el ámbito multilateral a través de la figura de la *unión aduanera*, que es sobre la que se basan<sup>4</sup> (Organización Mundial del Comercio, 2011). Por consiguiente, estas últimas tienen el significado que les atribuyen los Tratados Fundacionales en cada caso.

Las actividades que son objeto de tratamientos preferenciales se agrupan —en general— en tres grandes mecanismos:

- todo tipo de comercio de mercancías (bienes transables) que forman parte del universo arancelario del *GATT-OMC*;
- comercio de servicios que se suministren en cualquiera de los cuatro modos (transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia temporal de personas físicas) establecidos en el marco del *GATS*,<sup>5</sup> además de servicios financieros, en transporte y en telecomunicaciones;
- aspectos de los derechos de propiedad intelectual (derechos de autor, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica o de comercio, patentes, entre otros) relacionados con el comercio que abarca el Acuerdo *TRIPS*.<sup>6</sup>

4 La OMC introduce el concepto “acuerdos comerciales preferenciales (ACP)” como noción genérica y abarcadora de acuerdos que hacen excepción al principio de no discriminación expresado por la cláusula incondicional de la nación más favorecida (NMF). El Informe reconoce que los ACP son técnicamente zonas de libre comercio.

5 GATS (siglas en inglés para Acuerdo General sobre Comercio de Servicios) establece un principio de no discriminación para las transacciones internacionales de servicios y regula la política de preferencias.

6 TRIPS (siglas en inglés para Acuerdo sobre Aspectos Comerciales de los Derechos de Propiedad Intelectual).

Al tiempo de negociar un acuerdo de integración, es necesario que el grupo previamente defina si la asociación regional se orientará a englobar el universo de productos o, por el contrario, se optará por criterios más restrictivos. Generalmente, se suele optar por uno u otro de estos tres grandes mecanismos comerciales.

Esta decisión formará parte del nuevo instrumento internacional.

“En algunos agrupamientos, el proceso de otorgamiento recíproco de preferencias es tan lento y de ámbito tan restringido que el comercio regional es altamente selectivo y claramente contrario al art. XXIV del GATT” (Pelkmans, 1993).

## 2.2 Objeto formal de la integración

El segundo aspecto a considerar es el grado de compromiso que adoptará el grupo regional, o sea, cuál será el alcance del tratamiento preferencial que se otorgarán entre sí los futuros socios y en relación con terceros países, eligiendo su implementación a través de las distintas modalidades vigentes.

Si bien no hay un modelo único de validez universal, existen diversas formas programáticas de asociación de Estados soberanos para otorgarse concesiones, los que presentan distintas características que permiten su diferenciación. Cabe destacar que la clasificación básica de dichas categorías de integración económica está hecha sobre “el papel y la función del arancel aduanero y del régimen de comercio, por ser éstos los mecanismos de defensa más importante de las economías de mercado” (Tamames, 1999, p. 208).

En el transcurso de las últimas siete décadas, estos acuerdos comerciales de formas programáticas de asociación entre Estados han sido interpretados, clasificados y reinterpretados por diversos teóricos de las ciencias sociales y han sido denominadas, indistintamente, como grados del proceso de integración, características de la integración regional, opciones de integración regional o esquemas de integración regional. Lo más importante de destacar es que se ha llegado a establecer como tipología universalmente aceptada a: a) áreas de preferencias arancelarias; b) zonas de libre comercio; c) unión aduanera; d) mercado común; y e) comunidad económica.

Los Estados pueden optar por cualquiera de las diferentes modalidades en función del grado de compromiso que se plantea con respecto a la interdependencia económica. Pero, en realidad,

se basan en dos criterios: por una parte, el ámbito material abarcado por los respectivos esquemas de integración y, por otra, el alcance de los instrumentos utilizados en cuanto al tratamiento preferencial que se otorgan los países participantes en relación con los no participantes. (Zelada Castedo, 1989, p. 7)

Estas tipologías tuvieron su origen conceptual hacia el inicio de la década de 1960 y, desde entonces, se han convertido en los lineamientos rectores para los países interesados en sus-

cribir algún acuerdo de integración regional. Los que hoy revisten gran importancia a nivel mundial son: los acuerdos arancelarios preferenciales y las zonas de libre comercio, por un lado, y las uniones aduaneras y mercados comunes, por el otro.

Los acuerdos arancelarios preferenciales y las zonas de libre comercio implican un libre intercambio de productos originarios de los países asociados, y en ambos esquemas no se compromete la política exterior de los Estados ni existe la prohibición a los miembros de la asociación de entablar acuerdos de integración con terceros Estados. Por otro lado, están los esquemas de integración que requieren el reconocimiento de intereses comunes basados en objetivos compartidos, además de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas sin restricciones cuanti y cualitativas. Estos esquemas comprenden desde la creación de una unión aduanera hasta las formas más ambiciosas de integración económica, como por ejemplo la unión monetaria. En estos esquemas es incompatible la celebración unilateral de acuerdos de integración con terceros Estados, ya que ello implicaría desvirtuar el arancel y la política comercial externa común.

Si bien las definiciones básicas de las tipologías son útiles para apreciar el ámbito material de un ordenamiento de integración, cabe destacar que los modelos teóricos no conciben necesariamente con la realidad, “a pesar de que en la práctica los diversos elementos de cada una de estas formas pueden aparecer combinados de diferentes maneras, dando origen a modelos de integración más o menos híbridos o heterogéneos” (Zelada Castedo, 1989). Por último, es importante mencionar que los esquemas de integración son dinámicos y tienen metas sucesivas.

Luego de 70 años de ejercicio integrativo a nivel mundial, ha quedado en evidencia que las tipologías no son rígidas y que los países pueden optar por cualquiera de las variantes que se ofrecen mediante estas modalidades y el alcance de cada uno de los esquemas. Si bien estas variantes son de corte netamente económico, definen el cómo integrarse y le brindan a la política las formas a través de las cuales canalizar sus proyectos integrativos.

Los Estados que deciden la integración parcial de sus economías mediante cualquiera de las tipologías integrativas tienen propósitos político-económicos, su propia idiosincrasia y, además, crean entre ellos un nuevo espacio económico-jurídico. Todas estas cuestiones quedarán reflejadas en los objetivos fijados como propósito integrativo y en el instrumento internacional elegido para llevar adelante el proyecto y, por lo tanto, concuerdan con el tipo de esquema elegido para el bloque regional.

### **2.3 Marco jurídico-institucional**

Una vez definido el objeto material y el tipo de asociación, a los Estados —en vías de asociación— sólo les resta acordar un sistema jurídico-institucional para que regule el cumplimiento de los objetivos de integración propuestos y el instrumento internacional que legitime al grupo regional y le otorgue un soporte jurídico, legislativo y administrativo, teniendo en cuenta que esta nueva realidad involucra dimensiones que exceden sus mercados nacionales y que su ámbito de aplicación serán las sociedades y los territorios.

La dinámica de los fenómenos económicos, comerciales y financieros que se generan a partir de los acuerdos preferenciales de comercio, las actividades empresariales y laborales que surjan y se desarrollen dentro del espacio ampliado generan un conjunto de relaciones, obligaciones y derechos que requieren —para su funcionamiento— de un clima de seguridad jurídica y cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados, así como de certeza y confianza en que la justicia impere por igual en todos los territorios de los Estados participantes del esquema integrativo.

Entonces, los nuevos socios se comprometen a acordar un instrumento jurídico internacional que regirá en el ámbito del nuevo espacio. Para ello, deberán optar por un acuerdo, tratado, convenio, programa o compromiso programático de integración. En el instrumento jurídico elegido se enuncia y define una determinada forma de integración regional, un conjunto de mecanismos e instrumentos jurídicos multilaterales, y se delinea el marco jurídico-institucional para que regule el avance del proceso, el cumplimiento de los objetivos primigenios y se determina la estructura orgánica transitoria del nuevo espacio, por lo cual, existe una relación funcional entre el tipo de esquema adoptado y las características del marco jurídico-institucional.

Por último, los Estados acuerdan formalmente la nueva realidad que han decidido instaurar en un tratado<sup>7</sup> internacional, que pasa a convertirse en su tratado constitutivo, denominado también tratado fundacional. Este tratado es el medio para encuadrar el orden normativo que regirá el desarrollo del proceso integrativo. Por lo tanto, los tratados de integración se constituyen en creaciones jurídicas que plasman el acuerdo voluntario entre Estados libres, soberanos y jurídicamente iguales, que tienden a incrementar la capacidad individual de las partes asociadas.

### 2.3.1 Características de los tratados constitutivos

Los tratados constitutivos pueden optar por distintas modalidades de asociación, dado que no existe un único modelo preestablecido de validez universal. En las dos últimas décadas del siglo XX, los científicos han estudiado y evaluado los esquemas de integración regional conformados a partir de la coexistencia de dos modelos que adquirieron suma relevancia: el europeo y el regionalismo norteamericano.

Para la formalización de los acuerdos preferenciales de comercio (APC), asociados a las zonas de libre comercio, al bilateralismo competitivo o al llamado regionalismo norteamericano, se rigen por los tratados ley, conocidos como tratados de libre comercio convencionales (TLCs).<sup>8</sup>

---

7 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) precisa que se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste en un documento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera sea su denominación particular (art. 2, apartado 1, inc. a).

8 En el presente trabajo adherimos a la denominación “Tratado de Libre Comercio convencional (TLCs)” utilizada por la bibliografía especializada en la materia para diferenciarlos de otros acuerdos comerciales entre países.

En contraposición están los denominados tratados marco coligados a la conformación de *esquemas de integración* acorde a las normas institucionalizadas, primero en el GATT y luego en la OMC, asociados al modelo europeo y al regionalismo estructuralista cepalino vinculados a las uniones aduaneras y mercados comunes.

Si bien ambos tratados comparten un conjunto de características comunes, como la “integración de mercados cuyas modalidades son congruentes con los principios, los objetivos y las normas vigentes establecidas en el art. XXIV del GATT-OMC” (Peña, 2005, p. 61), se basan en ideas muy distintas y opuestas en su papel instrumental, se llevan a cabo por vías muy diferentes y no son incompatibles o antinómicos.

Cabe destacar que la opción por un modelo determinado implica cómo pensar el futuro de la institucionalidad del bloque en formación y cómo orientar el proyecto integrador, por ello, se sostiene que existe una estrecha relación funcional entre el esquema adoptado y el formato del marco jurídico-institucional deseado.

Señalaremos brevemente las características diferenciadoras más relevantes de ambos Tratados.

### **2.3.1.1 Tratados ley o tratados de libre comercio convencionales (TLCs)**

La difusión de los TLCs nace como consecuencia del no avance de los temas no comerciales en la Ronda Uruguay e inspirados bajo los postulados del Consenso de Washington. Desde entonces, Estados Unidos ha tenido una enorme influencia presentando los TLCs como acuerdos de integración regional, que en realidad no lo son.

La visión norteamericana ha influido no sólo sobre las características de los acuerdos bilaterales, sino sobre las agendas y negociaciones mundiales; promoviendo regulaciones sobre distintos temas, pero extremadamente ambiciosos al abordar una extensa variedad de temas que desde la Ronda Uruguay pasaron a ser materia del multilateralismo comercial; con lo cual ese bilateralismo o regionalismo norteamericano sustituye en sus efectos al multilateralismo. (Bernal-Meza, 2009, p. 14)

Estados Unidos ha entendido la integración desde la perspectiva de los tratados ley bajo la fórmula del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN/NAFTA), suscripto entre Canadá, Estados Unidos y México en 1992 y en vigor desde 1994. Este TLCs

se caracteriza por su bajo grado de institucionalidad; con mecanismos flexibles de carácter gubernamental y su desconexión respecto de las políticas públicas de los Estados, a partir de lo cual los problemas del desarrollo, las desigualdades y la pobreza, son temas que corresponden al ámbito de la política interna y no deben ser objeto de medidas o políticas a nivel del bloque. (Bernal-Meza, 2009, p. 16)

Este Acuerdo inauguró una nueva era en el derecho internacional económico: la era de las regulaciones.

Los TLCs se basan en un acuerdo “contractual” de carácter comercial que reglamenta con un alto grado de exhaustividad y ejecutoriedad las reglas comunes, establece los compromisos asumidos por los Estados asociados en diferencial para los distintos tipos de bienes y las fechas de vigencia para excepciones, promueve mecanismos institucionales muy simples, no se pretende avanzar hacia etapas de mayor integración con sus socios y sin aspiraciones de supranacionalidad, no contempla ningún mecanismo para la creación de nuevas reglas ni para la solución de controversias, por lo que suele calificarse como un acuerdo “estático”.

Entre las características básicas de los TLCs se pueden mencionar: el mantenimiento de las asimetrías económicas y comerciales que quedan legitimadas en el marco del tratado constitutivo y el avance sustancial sobre las cuestiones no comerciales, que pasan a ocupar un aspecto clave de la relación entre los asociados, pues se convierten en la columna vertebral de las negociaciones y generan medidas vinculantes que erosionan las capacidades de los Estados, tales como las capacidades de regulación estatal, medidas de migración, etcétera.

Si bien los TLCs tienen la imagen de un acuerdo comercial, el tratado que los sustenta es en sí mismo la meta y se convierte en el marco de referencia por largo tiempo.

En realidad no liberalizan todo el universo de mercancías y servicios, sino que se establecen reglas para un comercio asimétrico, donde se mantienen niveles de protección o salvaguarda en sectores sensibles, propios mientras se busca que la contraparte otorgue las mayores aperturas posibles [...] Además, algunos aspectos ni siquiera se negocian en el marco del TLC Convencional, sino que son retirados de las tratativas y derivados a la OMC. Un ejemplo de esta curiosa segregación es la insistencia de Washington en sostener que el comercio de manufacturas se discute dentro de un TLC Convencional, pero los subsidios agrícolas deben ser analizados bajo la OMC. (Gudynas, 2005, p. 45)

Ante las crisis que azotaron a las economías centrales en los últimos 30 años, ante la falta de respuesta de la OMC y a la tentación de explorar nuevos acuerdos bilaterales, aparecen los TLCs como los instrumentos más elegidos debido a la extraordinaria difusión que han adquirido en las relaciones internacionales para enfrentar problemas de convivencia y de supervivencia económica.

Sería posible imaginar que estos regionalismos económicos se transformen en bloques más cohesionados, a través de los cuales sus miembros —con nuevos enfoques— mejoren sus capacidades de respuesta a los nuevos desafíos que implican las crisis y las dinámicas de la internalización y mundialización. (Bernal Meza, 2009, p. 25)

### 2.3.1.2 Tratados marco

La principal característica de los tratados marco es su atributo dinámico. Se fundan sobre negociaciones continuas que les permiten profundizar la relación entre los socios, corregir deficiencias e incorporar nuevos aspectos, entre otros.

El tratado marco es aquel en el que se enuncia el tipo de esquema de integración elegida por los Estados asociados para llevar adelante las ideas integracionistas. Se enuncian, enumeran y/o definen los principales objetivos, las metas, los principios generales y particulares y los medios e instrumentos de la política de integración.

En este, se dota al esquema de una estructura institucional básica, determinando las funciones, poderes y competencias de sus órganos con técnicas de gestión y prácticas propias, a los efectos de avanzar hacia los objetivos propuestos, lo que le imprime al proceso no solo dinamismo, sino también una paulatina evolución.<sup>9</sup>

Los modos para alcanzar los objetivos propuestos deberán ser precisados mediante actos concretos de los órganos o instituciones previstas en el tratado, así como el desarrollo jurídico para acompañar los avances y etapas del proceso.

Entre otras de sus particularidades, se promueve el libre tránsito de personas, un marco laboral regional, se procura articulaciones en las áreas de justicia, educación, salud, se impulsa políticas productivas comunes y se establece un sistema de solución de controversias, por ejemplo.

En términos generales, en el acuerdo original, también, se incluye un mecanismo para formular normas, a partir del cual pueden surgir reglas secundarias o complementarias respecto del acuerdo constitutivo. La conclusión lógica es suponer que al diseñar las reglas de juego los socios desean que no sean letra muerta sino que tengan una aplicación efectiva y, por consiguiente, que produzcan los resultados económicos y eventualmente políticos esperados. (Peña, 2005, p. 62)

Para llevar adelante el proceso de integración regional, el tratado marco contiene normas que hacen explícitos determinados principios, destinados a orientar la conducta de los Estados parte en relación con ciertas materias específicas, conformando su propio cuerpo normativo, también denominado “derecho de la integración”. Este ordenamiento está compuesto por tres tipos de normas:

- el *derecho originario*: está conformado por los instrumentos internacionales celebrados por los Estados parte en el marco del tratado fundacional que da origen al esquema, sus protocolos complementarios o modificatorios. Su entrada en vigor está sujeta a las disposiciones constitucionales de los socios, que indican la necesidad de su aprobación legislativa, su ratificación por los Poderes Ejecutivos y el depósito del instrumento de ratificación;

---

9 Sobre el tema de Tratados Marco, puede profundizarse en numerosas publicaciones, entre las consultadas se destacan las siguientes: Alterini y Boldorini (1995), Dreyzin de Klor (1997), Lavopa (1996), Zelada Castedo (1989).

- el *derecho derivado*: es un conjunto de normas que intentan regular la pluralidad de relaciones jurídicas a la que da lugar el proceso integrativo. Lo constituyen las disposiciones dictadas por los órganos con capacidad decisoria del esquema de integración. Esta normativa común “crea derechos y obligaciones concretos tanto para los Estados participantes como para otros sujetos de derecho” (Zelada Castedo, 1989, p. 23) con referencia a las medidas a ser adoptadas para dar cumplimiento a los programas de integración.<sup>10</sup> Las medidas adoptadas deberán ser aplicadas de forma directa e inmediata o luego de su internalización (según las especificaciones del tratado constitutivo del esquema) en todo el territorio regional compuesto por los Estados asociados;<sup>11</sup> y
- la definición de un *sistema de solución de controversias* para el control de la legalidad.

El sistema normativo de un esquema de integración contiene normas constitucionales, dispositivas y reglamentarias. En virtud de reglas expresas o de acuerdo con criterios implícitos, estas disposiciones están relacionadas entre sí de manera coherente y orgánica. Por esta razón, se considera que dicho sistema es un verdadero orden jurídico. Al mismo tiempo, es un sistema normativo autosuficiente, en el sentido de que contiene en sí mismo todos los elementos para su desarrollo, interpretación y aplicación. Su fundamento reside en normas de Derecho Internacional, mientras que su posterior desarrollo depende, primordialmente, del cumplimiento de actos jurídicos de diferente naturaleza, como son los que se derivan del poder normativo de instituciones provistas de esta capacidad. (Zelada Castedo, 1989, p. 24)

Es menester aclarar que cada nuevo espacio regional establece su propio sistema de normas para vincularse, por ello, hemos realizado una breve referencia a las diferencias existentes entre los tratados fundacionales, siendo así que aquellos países a los que sólo les interesa los acuerdos preferenciales de comercio adhieren a los TLCs, y aquellos otros que se inclinan por esquemas de integración suscriben tratados marco acordes a las normas fijadas en el sistema GATT-OMC. Entonces, el ordenamiento jurídico propio de cada asociación de Estados deriva de su tratado constitutivo.

En síntesis, en respuesta a nuestro interrogante inicial respecto del qué, el cuál y el cómo se organiza un esquema de la integración regional y siguiendo la lógica del desarrollo temático de este capítulo, para el caso del MERCOSUR, su tratado constitutivo es el Tratado de Asunción de marzo de 1991, que tomó la forma de tratado marco, en el cual se decidió adoptar el universo arancelario del sistema GATT-OMC bajo el esquema de mercado común. También nos permite identificar la morfología institucional, su funcionalidad, su consistencia estructural y su coherencia ideológica en relación con el modelo adoptado.

---

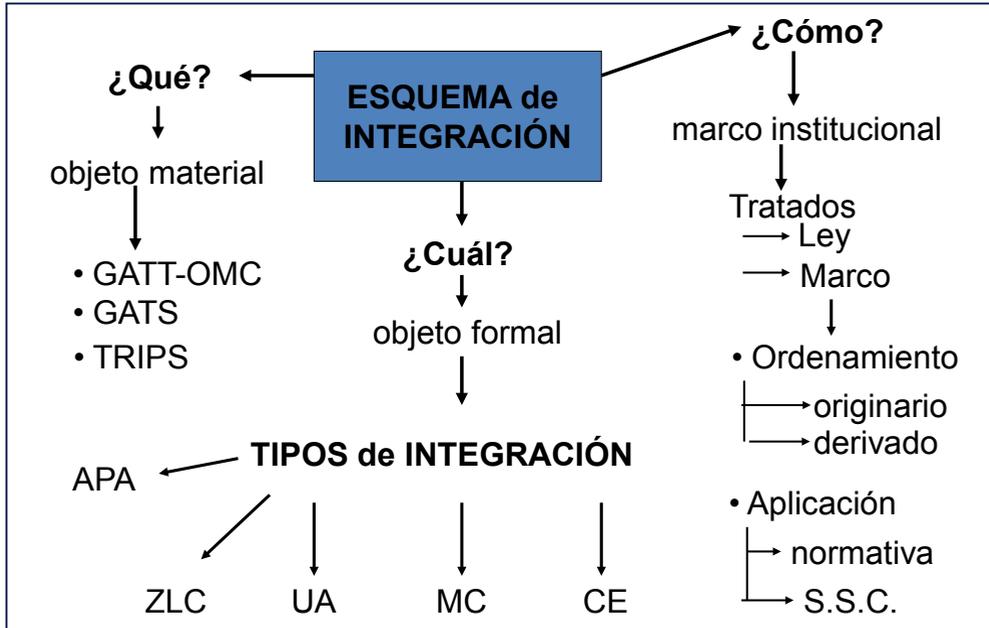
10 Especialmente las relativas a liberación comercial, coordinación o armonización de políticas, adopción de normas de política comercial y regulación de relaciones con terceros países, entre otros.

11 Cabe aclarar que para el caso del MERCOSUR las normas de derecho derivado, aunque son obligatorias para los Estados parte, tienen un carácter declarativo respecto de las jurisdicciones nacionales, en la medida en que no crean situaciones jurídicas en los ordenamientos internos hasta tanto cada Estado parte decide su incorporación.

Cabe señalar que el esquema analítico utilizado en este apartado puede usarse para el análisis de cualquier esquema de integración.

En el Cuadro 1 se presente en forma esquemática lo expuesto en este apartado.

Cuadro 1



Fuente: elaboración propia.

### 3. Referente cognitivo de la integración regional latinoamericana

Como ya hemos mencionado, son de fundamental importancia los aspectos metodológicos al momento de conformar un esquema de integración, pues se refieren a mecanismos y cursos de acción que permiten desarrollar el trabajo conjunto entre el grupo de Estados en vías de asociación, a fin de tornarlo sustentable a través del tiempo.

En la era de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS), el comercio electrónico, la robótica y la inteligencia artificial (IA), resulta difícil pensar que los esquemas de integración vigentes a nivel mundial se delinearon a partir del reordenamiento político-económico internacional instaurado finalizada la segunda guerra mundial. Estas directrices provienen de una realidad muy distinta a la actual, puesto que se pretendía evitar una fragmentación de la economía global.

En el apartado anterior analizamos la estructura del Tratado de Asunción a la luz de las directrices del sistema multilateral de comercio institucionalizado en el GATT-OMC

(artículo XXIV), o sea, la suscripción de un acuerdo cuatripartito bajo la forma de tratado marco, en el cual se decidió adoptar el universo arancelario del sistema GATT-OMC, conformando un esquema de mercado común.

En relación con la etapa fundacional del MERCOSUR, los primeros pasos se remontan hacia mediados de la década de 1980. Para ese entonces, ya existía una vasta producción de conocimiento sobre la integración regional latinoamericana y algunas experiencias prácticas, tales como la ALALC (1960), el Pacto Andino (1966) y, en Centroamérica, el MCCA (Mercado Común Centroamericano, 1960) y la Asociación de Estados del Caribe (1973).

La mayoría de los funcionarios expertos en temas de integración —tanto políticos como académicos— convocados por sus Estados para entablar las negociaciones primigenias de un esquema de integración en el Cono Sur se formaron en las instituciones regionales creadas a partir de mediados del siglo XX para difundir el pensamiento integracionista latinoamericano, las más destacadas son: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1948), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, 1957), el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL, 1965) dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto de Integración Latinoamericana (IIL, 1965) dependiente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO, 1967) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 1975). Todas estas instituciones no sólo perduran hasta hoy día, sino que fueron actualizando sus postulados con las nuevas corrientes de pensamiento.

La larga experiencia adquirida por los países latinoamericanos en la conformación de esquemas de integración regional basados en la existencia de un orden internacional regulado por normas, con un profundo respeto por el derecho internacional y los mecanismos de solución de controversias entre Estados, dio como resultado un muy vasto corpus teórico, conceptual y metodológico para la cooperación y la integración regional (Perrotta, 2018, p. 17). En resumen, los lineamientos para la conformación de espacios integrados tienen más de siete décadas de vigencia.

En el entorno internacional —en paralelo a la conformación del MERCOSUR— se producían grandes transformaciones estructurales que dieron origen a dos procesos simultáneos: los cambios en la política mundial y los cambios en el sistema económico internacional. En lo referido al campo de la política, se pasa del paradigma bipolar como ideología internacional a un sistema multipolar, y con relación al sistema económico, nace un nuevo paradigma científico-tecnológico-productivo<sup>12</sup> que regula las relaciones internacionales y se evidencia un desarrollo económico extraordinario de algunos Estados o bloques de Estados sin poder político-militar. Los nuevos rumbos de la economía se orientan hacia la libe-

---

12 Divulgado con el nombre de “globalización”.

ralización comercial, una dimensión de actividades que trascienden las fronteras nacionales —ejecutadas por empresas transnacionales— conducentes a la multilateralización de las relaciones comerciales. Estos acontecimientos se producen concomitantemente y conllevan a una nueva forma de estimar el poder de los países y exige nuevos mapas conceptuales.

En el plano latinoamericano, la década de 1990 comienza con un resurgimiento del regionalismo, con la suscripción de acuerdos de amplia significación económica y política, con una manifiesta revitalización integracionista de los bloques existentes y la promoción de nuevos agrupamientos regionales de mayores dimensiones, ya no entendidos como reductos impenetrables, reacios al diálogo y a la relación con el exterior, sino más bien como alianzas regionales vertebradas en torno a intereses comunes y afinidades culturales, definidas por situaciones geográficas que las individualizan.

Hacia mediados de esa misma década, comienza a difundirse —desde la CEPAL— una nueva propuesta de integración regional orientada a América Latina y el Caribe anunciada como el inicio de la era del *nuevo regionalismo* o *regionalismo abierto*, asociado a las reformas promovidas por el Consenso de Washington, basado en la simultaneidad de la apertura comercial hacia todo el mundo, la negociación de preferencias comerciales para economías de la región y las iniciativas de un panamericanismo renovado.

Ese *regionalismo abierto* es impulsado como

un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, promovido tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994, p. 8)

O sea, se promueve una articulación comercial indiscriminada con cualquier zona del mundo, cada país buscaría los acuerdos de integración que prefiera, con los grados de compromiso que requiera en los tiempos que estime pertinente. Esto generó un nuevo obstáculo a la integración latinoamericana.

El MERCOSUR nació como un proyecto político que respondía, por un lado, a una concientización de la integración de las economías latinoamericanas como medio viabilizador del desarrollo y, por otro lado, a una integración de políticas económicas que permitiera una activa y equitativa participación de sus Estados parte en la economía mundial. En el Tratado de Asunción se delinearon las bases institucionales, políticas, económicas y jurídicas que regirían el proceso de integración durante la etapa de transición y consolidación. Con posterioridad a la ratificación del Protocolo de Ouro Preto (1995), el MERCOSUR obtuvo su personalidad jurídica internacional, lo que le permitió dar respuestas estratégicas en instancias de negociaciones multilaterales impulsando una concepción de bloque.

Con la idea de que la construcción de la etapa fundacional de un esquema es lo que puede llevar a que la iniciativa perdure por décadas, y a sabiendas de que los procesos de

integración son dinámicos, de largo aliento y requieren de una continua adaptación a los cambios que se producen tanto al interior del grupo como en el entorno externo, es que los equipos técnicos de negociadores intergubernamentales del Acuerdo Constitutivo en sus postulados primigenios esbozaron lineamientos con cierto grado de apertura hacia políticas sociales, libre circulación de personas, movilidad laboral, comercio de servicios, propiedad intelectual e inversiones.

Esas bases primigenias, su flexibilidad, el crecimiento gradual y las sucesivas agendas le imprimieron un código genético<sup>13</sup> al proceso integrativo y evolutivo del MERCOSUR. Todos los avances que se gestaron en la década de 1990 obraron como referentes sobre los cuales avanzar y posibilitaron darle una continuidad al proceso de construcción del esquema regional bajo nuevas pautas y prioridades temáticas, de acuerdo con la redefinición de prioridades requeridas por un contexto diferente. Sobre ellos se fue perfilando el MERCOSUR del siglo XXI.

La evolución y las perspectivas de las relaciones interregionales fueron configurando —a partir de la última década del siglo XX— un proceso de interdependencia, interconexión e indivisibilidad que influye tanto en las relaciones comerciales internacionales como en la esfera político-económico local, dando como resultado una transformación del escenario geopolítico y geoeconómico mundial. Este nuevo contexto global requiere de nuevos mapas conceptuales que permitan comprender los cambios de paradigmas<sup>14</sup> con los que se ha analizado la evolución de los esquemas de integración económica regional.

Entre 2000 y 2015, los países del Cono Sur han llevado a cabo diversas modalidades de concertación política, nuevas formas de cooperación económica y social, de integración regional y de inserción estratégica, a la vez que fueron desarrollando una nueva agenda política y social que ha ido conformando una respuesta frente al agotamiento del modelo de *regionalismo abierto*. Estos cambios han definido un nuevo escenario para el regionalismo latinoamericano, más complejo, dinámico, diverso e innovador.

Esta etapa del *regionalismo* se caracteriza por importantes innovaciones institucionales, nuevas cartografías, estrategias regionalistas con respeto por las disparidades y desigualdades y un nuevo esquema geopolítico particular, dando lugar al surgimiento de un conjunto de diversos enfoques articulados intelectualmente. Tales conceptos se caracterizan “como *regionalismo post-liberal* (Da Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010), *regionalismo post-hegemónico* (Riggirozzi y Tussi, 2012) o la reformulación del *regionalismo estratégico continental* (Briceño, 2006; Guerra Borges, 2009; Bizzozero, 2012)” (Santos, 2014, p. 3),<sup>15</sup> expresiones de la modalidad de gobernanza regional (intergubernamentalismo).

---

13 Denominamos “código genético” a la cooperación intergubernamental entre los Estados asociados. Es de resaltar que dicho código se ha evidenciado en todos los procesos regionales en los que han participado los socios del MERCOSUR.

14 Los paradigmas definen la forma de pensar. Son una síntesis, una visión totalizadora que funciona como una referencia colectiva. En muchos casos, los paradigmas adquieren un carácter normativo y, en este sentido, tienen la pretensión de ser un pensamiento único.

15 Referencias bibliográficas en el original (Santos, 2014).

Se puede definir la gobernanza regional como la configuración total de organizaciones y regímenes regionales que definen el discurso regional de los estados miembros y que generan las normas y reglas para la región en diferentes áreas de políticas públicas, contribuyendo de esta manera a la solución de problemas colectivos o a la realización de beneficios mutuos. (Nolte, 2014, p. 5)

Estos regionalismos latinoamericanos no son originales, sino que son productos superadores de las experiencias anteriores y complementarios de nuevos contextos, tratando de no renunciar a sus logros, centrados en el objetivo de obtener una mejor posición en los mercados y asuntos mundiales, manteniendo su autonomía y promoviendo una renovada dinámica de diálogo.

Las ideas y experiencias sobre regionalismo desarrolladas por intelectuales latinoamericanos sostenían que la construcción de un nuevo modelo de integración no podía estar basado únicamente en relaciones económico-comerciales. Apuestan por un regionalismo en defensa de la soberanía nacional y la democracia, que sus contenidos estén orientados hacia la búsqueda de una identidad regional y hacia políticas públicas —incluidas las regionales— y que “contemple las dimensiones política, social, económica, cultural y ciudadana con prioridad en los temas políticos, institucionales y sociales” (Guerra Borges, 2009, p. 10-11). Estas formulaciones tienen el sello de los sucesivos Gobiernos de centro-izquierda latinoamericanos.

Al realizar una mirada de las últimas tres décadas de los procesos de integración latinoamericana en general y del MERCOSUR en particular, amerita una rápida revisión de las visiones del *regionalismo latinoamericano del siglo XXI* que marcó tendencia regional durante largo tiempo. Este “modelo” fue considerado como un espacio y como un instrumento político-económico que, a su vez, permite comprender las transformaciones de largo plazo sobre las dinámicas de la política internacional y la gobernanza del comercio global (Zelichovich, 2016, p. 3).

Durante la primera década del siglo, hechos tales como la parálisis de la liberalización del comercio de bienes y servicios en la Organización Mundial del Comercio (Ronda de DOHA) y la ausencia de nuevas disciplinas multilaterales en ese marco, la crisis financiero-económica mundial que generó cambios en el sistema mundial debilitando al multilateralismo tanto global como regional y sus repercusiones en Latinoamérica dieron lugar a la aparición de actores económicos con cierta autonomía dentro del sistema internacional, que elevaron el precio de las materias primas vía la demanda generando cadenas transnacionales de valor y les permitió a los países sudamericanos tener una salida comercial de los mercados hegemónicos. Estos factores explican la reorientación del regionalismo posliberal que abandona los objetivos integracionistas por los de cooperación y colaboración.

El regionalismo continental y estratégico que se inicia a comienzos del siglo XXI está asociado a prioridades del ámbito político y social, redefine las preferencias en términos de espacio territorial sudamericano, la cooperación regional y le da un impulso a la participación de la sociedad civil en el proceso regional. Este regionalismo es una modalidad característica de la agenda del Relanzamiento del MERCOSUR.

Con la creencia de que la construcción de la región sudamericana es una opción estratégica para negociar mejor los términos de una inserción internacional con la convicción de que el MERCOSUR es el esquema más viable de la región, teniendo en cuenta que la dimensión externa estuvo presente en el diseño institucional desde el inicio del proceso integrativo y que desde entonces el grupo regional ha celebrado una veintena de acuerdos regionales y con terceros países. En 2013, con la suscripción, los Acuerdos Marcos de Asociación con la República de Surinam y la República Cooperativa de Guyana entre los Estados parte y los Estados asociados al MERCOSUR, se terminó de conformar una red de acuerdos de complementación económica en el espacio latinoamericano, dejando abierta la posibilidad para generar otros acuerdos. El MERCOSUR sigue siendo el principal acuerdo regional en términos comerciales, convirtiéndose, además, en una instancia más de convergencia para reunir a todos los Gobiernos sudamericanos.

El “rol destacado de la integración regional, la concertación y la conformación de entidades políticas regionales, para buscar nuevas formas de inserción e incidencia global y a la vez mejorar la gobernanza regional” (Rojas Aravena, 2013, p. 140) son rasgos comunes de los países latinoamericanos. Las condiciones que hicieron posible ese giro latinoamericano de un regionalismo a otro se corresponde con la etapa del proceso regional vinculada a las ideas políticas de los gobiernos progresistas.

Luego de una década y media, el regionalismo latinoamericano está transitando de tiempos gloriosos a tiempos más complicados; además, el panorama regional y el contexto internacional son diferentes. América del Sur ha sido testigo de la aparición de nuevos procesos regionales, donde el Estado ya no es el único actor, junto con una variedad de temas y agendas; ha experimentado un visible giro a la derecha, sobre todo en lo referido a las opciones de política exterior y a las estrategias de inserción internacional, debido a los nuevos Gobiernos que se han ido sucediendo en el continente.

En resumen,

lo bueno del regionalismo latinoamericano son los factores que le han dado continuidad, así como sus avances. Lo malo, son las limitaciones estructurales —o fisuras— del regionalismo; lo feo, los desafíos y los conflictos, especialmente los de tipo coyuntural; y lo necesario (es lo nuevo), son los pasos y las estrategias que se deberían tomar para hacer frente a la crisis actual y para hacer resucitar el regionalismo latinoamericano. (Nolte, 2019, p. 133)

A partir de 2020, la región se sincroniza con un escenario global de creciente proteccionismo, de ascenso de nacionalismos económicos de la extrema derecha y con un entorno comercial distinto y más desafiante. Los mercados regionales vuelven a cobrar relevancia, sin olvidar que el comercio, la inversión intrarregional y las cadenas de valor regionales tienen un peso significativo en algunos esquemas de integración, como es el caso del MERCOSUR.

En paralelo al movimiento del regionalismo latinoamericano vinculado a diferentes lógicas políticas, el mundo del comercio internacional y las relaciones económicas se vieron

favorecidos por el rápido derrame de los avances tecnológicos. Ante la necesidad de conjugar Estado y mercado para promover economías eficientes y una mejor inserción en mercado mundial, los procesos de integración son esenciales para implementar nuevas estrategias de desarrollo regional, donde la innovación sea el motor de su crecimiento, teniendo en cuenta que son multifacéticos, que están en constante evolución, transformación y crecimiento.

Frente al intenso desarrollo desplegado por las TICS a nivel mundial y las transformaciones globales producidas en lo que va del siglo XXI, distintas instituciones<sup>16</sup> comenzaron a realizar estudios basados en la interacción entre ciencia, tecnología y desarrollo enfocados a los procesos de integración regional. Los puntos centrales de una economía cada vez más digital están relacionados tanto con la investigación y el desarrollo tecnológico como con la innovación en la formación de nuevos productos y procesos que satisfagan las necesidades más variadas de la población.

El BID siempre se ha mostrado proclive a la integración económica de América Latina y el Caribe (ALC). Es una institución con larga experiencia en estudios relacionados con la integración regional y —a pesar de su enfoque economicista—, en el marco del Sector Integración y Comercio y del INTAL, se han realizado esfuerzos por conceptualizar la integración latinoamericana “incluyendo elementos institucionales y jurídicos para una visión más compleja de los procesos integrativos, en su sugerencia de articular los avances tecnológicos para el desarrollo regional, en lo que vienen denominando el *software* y el *hardware* de la integración” (Santos, 2014, p. 10), el Waze de la integración, etcétera.

El BID viene divulgando este tipo de conceptos a través de sus diferentes medios, en el marco de la red INTegrad@s, en publicaciones periódicas de Integración y Comercio, en *Connexa*, en blogs, más allá de las fronteras y en distintos documentos, por ejemplo, destacamos “Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global” (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2011), “Robotlución. El futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina” (BID, 2017a), *La Tecno-Integración de América Latina: Instituciones, Comercio Exponencial y Equidad en la era de los algoritmos* (BID, 2017b), *Conectando los puntos: una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe* (Mesquita, 2018).

En todas las publicaciones del BID-INTAL se destacan las tecnologías de vanguardia y se resalta la importancia del uso de internet para el desarrollo regional, para el comercio electrónico, etc. Además, se utilizan términos tales como “*soft* de la integración”, “autopistas físicas vs autopistas digitales”, “infraestructura digital”, que hacen referencia a las TICS como factor clave de apoyo a la democracia, entre otros (Mesquita, 2018). En todos estos estudios se analiza el desarrollo tecnológico alcanzado en Latinoamérica y sus implicancias en términos de gobernanza global y en acuerdos de integración y su impacto en el comercio regional.

Partiendo de que el desarrollo de un territorio se organiza a través de las decisiones que toman los agentes públicos y privados, utiliza el concepto de *hard* en el sentido de

---

16 CEPAL, BID y Escuela Latinoamericana en Ciencia, Tecnología y Desarrollo, entre otras.

soporte material, o sea, los territorios que conforman el esquema de integración y sus infraestructuras físicas de conectividad intrarregional; y el concepto de *soft* de la integración para aquellos aspectos que tienen que ver con lo institucional, lo legislativo, lo comercial y lo regulatorio, o sea, todas aquellas iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos e inmateriales del desarrollo, por ejemplo, la difusión tecnológica, la cultura de desarrollo de la población y la información existente en las organizaciones y las empresas.

La nueva convergencia dada por la tecno-integración podemos visualizarla en un ejemplo clásico: el comercio transfronterizo. El clásico comercio por medio de contenedores y fronteras rugosas dio paso a un intercambio instantáneo que lentamente fue ganando terreno y termina por superponerse con el modelo clásico. Esta innovación comercial tiene un carácter híbrido porque conjuga tanto lo digital como lo físico. Los desarrollos tecnológicos han llevado a ciudades hiperconectadas y algunos analistas más visionarios sostienen que vamos hacia una nueva *conectografía* de Latinoamérica.

En este escenario, los procesos de integración regional no quedan fuera de análisis por ser los más idóneos para cerrar la brecha tecnológica entre sus asociados a través del intercambio de bienes, servicios, personas y transferencia de tecnología entre empresas, porque sus políticas de integración pueden generar *clusters* de innovación.

Como un ejemplo de estos *clusters* podemos mencionar el desarrollo de la biotecnología en la industria en el MERCOSUR, considerada una herramienta clave en el desarrollo económico y sostenible. En un principio, algunas empresas biofarmacéuticas empezaron a utilizar esta tecnología con el fin de producir enzimas y productos biológicos farmacéuticos y manipular bacterias genéticamente modificadas, entre otros. Las principales aplicaciones de las industrias biotecnológicas se encuentran en las áreas de salud, farmacia, industria, agricultura y medio ambiente (protección y conservación de la biodiversidad). Se debe tener en cuenta que los avances en la industria de la biotecnología requieren de normas éticas y medioambientales, por lo tanto, en el MERCOSUR se deben establecer marcos regulatorios sólidos para garantizar el uso seguro y responsable (Pena et al., 2023, p. 70).

Los esquemas de integración poseen los instrumentos necesarios para hacerles frente a los desafíos que tienen que superar, dan una respuesta eficaz a los problemas planteados y, debido a su potencial, tienen la capacidad de transformación para la puesta en práctica de políticas públicas, a diferencia de los TLCs que sólo admiten la creación de plataformas institucionales para poner en marcha y conducir el proceso.

Si bien existen desajustes entre la arquitectura institucional y regulatoria de los tratados de integración y la innovación tecnológica, se necesita también de un esfuerzo multilateral de armonización de regulaciones y fijación de estándares, que aún está alejado de la vanguardia tecnológica.

#### 4. A modo de colofón

El dinamismo de la modalidad integrativa es inseparable de las ideologías político-regionales y de la influencia ejercida por las grandes transformaciones estructurales político-económico producidas en el escenario internacional. Ambas fueron condicionando a los Estados para conformar nuevos espacios de integración económica o asociarse a alguno existente ante la necesidad de los países de alcanzar una adecuada inserción en la economía global.

Desde fines del siglo pasado, se evidencia una tendencia hacia niveles más profundos de integración y modalidades económico-comerciales, junto con nuevas reglas para el comercio, la inversión, la competencia y para temas relacionados con el medio ambiente, el clima, el trabajo, la escasez de alimentos, las normas privadas y la presión cada vez mayor de los consumidores. Para el advenimiento del nuevo milenio, la integración regional se había convertido en un marco esencial para las relaciones internacionales, dado que prácticamente todos los países del mundo forman parte de al menos un esquema regional o plurilateral.

Uno de los temas más discutidos —académicamente— en todos estos años es el de la supuesta colisión entre el ordenamiento multilateral (OMC) y los acuerdos comerciales regionales (ACR) incluidos los TLCs. La discusión suele concentrarse sobre la hipótesis de viabilidad del “multilateralismo” o la “integración económica”. Ante la decadencia de uno y el surgimiento del otro —ayudados por el discurso de la globalización—, ambos fueron encontrando un equilibrio dentro de las relaciones internacionales que los fue transformando en fuerzas paralelas y opuestas. Sin embargo, es notoria la coexistencia de ambas esferas de negociación y asunción de compromisos y, más aún, al propio tiempo que no se desarrollan negociaciones en el ámbito multilateral va incrementándose el número de TLCs en el mundo.

Todo esquema de integración regional requiere de tres planos de acción: el nacional, el regional y el global. El ejercicio integrativo da cuenta de que la integración es dinámica, que no solo deviene de las dimensiones políticas y económicas, sino que requiere de previsibilidad y *aggiornamento* para hacerles frente a las nuevas realidades nacionales e internacionales, que son cada día más complejas.

El proceso de integración intra-MERCOSUR se inicia en el siglo XX con el énfasis puesto en los aspectos económico-comerciales y en la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, por ello se lanza el Programa de Liberación Comercial. Con el inicio del siglo XXI comienza la etapa del Relanzamiento del MERCOSUR, asociada a las prioridades del ámbito político y social (regionalismo continental y estratégico). Durante la primera y segunda década de este siglo, hubo un cambio de visión sobre la forma de alcanzar sus objetivos y se propuso una nueva agenda adaptada a los nuevos requerimientos y contextos donde se incluye la dimensión económica, social, cultural y ciudadana. Como resultado, se implementó primero el Programa de Trabajo 2004-2006 y, luego, Ejes, Direcciones y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social. Para su tercera década, se enfrenta a un nuevo desafío: el de la *tecnointegración*, y se está preparando desde la aprobación del Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el MERCOSUR para hacerles frente a los nuevos requerimientos.

A pesar del “desacople” con las agendas que plantean los países desarrollados, las decisiones tomadas para enfrentar los nuevos temas, así como la redefinición de prioridades, dan cuenta del camino recorrido en el proceso integrativo, de su dinamismo y de su orientación. El MERCOSUR sigue avanzando en la armonización legislativa promovida —sobre todo— por el conocimiento y experiencia de los negociadores técnicos nacionales; se trata de una nutrida agenda de cooperación técnica, política y social, de procesos de socialización de ideas y regímenes globales.

A lo largo de estas páginas, hemos brindado un panorama de los cambios ideológicos, políticos y económicos operados desde la etapa fundacional del MERCOSUR a la actualidad en concordancia con el abordaje de conceptos, enfoques teóricos, paradigmas, etc. que se han empleado para analizar los cambios a los que debieron adaptarse los procesos de integración económica. Exponer las bases sobre las cuales se construyó el MERCOSUR tuvo como objetivo visualizar que un proceso de integración es multifacético, dinámico, está en constante evolución, transformación y crecimiento. La multiplicidad de sus dimensiones, la magnitud territorial demográfica y sociocultural, condensa aspectos políticos, económicos, jurídicos, institucionales y sociales, elementos que le dan al proceso un matiz *multidimensional*, que conllevan a una integración entre sociedades y territorios.

La experiencia adquirida durante el ejercicio integrativo de los últimos 30 años ha dejado en evidencia que los instrumentos y la flexibilidad de la arquitectura institucional del MERCOSUR (con sus aciertos y errores) fueron aptos para brindar respuesta a los problemas que se le plantearon y para innovar y adaptarse a las nuevas realidades regionales, a los profundos cambios en el escenario internacional y en las relaciones de poder.

En definitiva, pareciera que esa idea que siempre sobrevuela al MERCOSUR respecto a que la marcha del proceso de integración, los objetivos iniciales y sus métodos no han producido los resultados esperados y requieren la elaboración de propuestas más innovadoras. Esa idea es errónea, pues a todas luces resulta que el MERCOSUR ha podido adaptarse a las nuevas realidades globales y posee una base institucional que sigue siendo sustentable en el largo plazo.

La idea de realizar este trabajo fue reivindicar la labor desarrollada por todos aquellos técnicos que formaron parte de los equipos de negociadores intergubernamentales primigenios que aportaron sus conocimientos teóricos y metodológicos acerca de lo que debería contener un esquema de integración, y destacar el valioso aporte que realizaron para la redacción del proyecto que a futuro sería el Tratado Fundacional del MERCOSUR. Negociadores visionarios que, a pesar de los fuertes vientos en contra, no flaquearon en trabajar por el ideario de la integración regional.

El MERCOSUR está transitando por el tercer decenio del siglo XXI parado sobre las bases que diseñaron esos grandes hombres y mujeres, a los cuales nunca les fue reconocido su *expertise*. A diferencia de los europeos que siempre hacen referencia a los “padres” de la integración, en el Cono Sur nunca fueron homenajeados y mucho menos reconocidos como tal.

A TODOS ELLOS, VAYA ESTE HOMENAJE.

## Bibliografía

- Alterini, A. y Boldorini, C. (1995). *El sistema jurídico en el MERCOSUR*. Abeledo-Perrot.
- Bernal-Meza, R. (2009). El Regionalismo: Conceptos, paradigmas y Procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, XV(21), 1-29.
- Bernal-Meza, R. (2013). *Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica*. Ibero-Amerikanische Institut.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global. *Integración y Comercio*, 5.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017a). Robotlución. El futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina. *Integración y Comercio (BID/INTAL)*, 21(42), 173.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017b). *La Tecno-Integración de América Latina: Instituciones, Comercio Exponencial y Equidad en la era de los algoritmos*, elaborado en el marco de un Programa de Bienes Públicos Regionales (BPR) del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y el Sector de Integración y Comercio del BID.
- Bizzozero, L. (2011a). Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación al Plan Estratégico de Acción Social. *Densidades*, (6), 23-34.
- Bizzozero, L. (2011b). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (54), 29-43.
- Bizzozero, L. (2013). Definiciones políticas y prioridades temáticas en el espacio regional del MERCOSUR: una evaluación de los diez años del Programa 2004-2006. *Densidades*, (12), 13-26.
- Bizzozero, L. (2014). El MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI: bases y alcances del regionalismo estratégico. *Sociedad y Discurso*, (24), 69-80.
- Boldorini, M. C. y Czarde Zalduendo, S. (1995). La estructura jurídico-institucional del MERCOSUR después del Protocolo de Ouro Preto. *Boletín Informativo Techint*, (283), 73-90.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjàvu*? *Desarrollo Económico*, 41(162), 179-200.
- Caetano, G. (2019). Integración regional y regionalismo. Introducción al número temático: (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (28), 7-14.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*.
- Czarde Zalduendo, S. (2012). Finales del Siglo XX: Nuevo Regionalismo. Siglo XXI: síntomas de cambio en la integración regional. En Negro, S. (Dir.), *Evolución jurídico-institucional. Derecho de la Integración. Manual. Parte II América-África (pp. 1-31)*. Editorial BdeF.
- De Sierra, G. (2002). El MERCOSUR como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales. En De Sierra, G. (Comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO.
- Dreyzin de Klor, A. (1997). *El MERCOSUR: generador de una fuente de derecho internacional privado*. Zavalía.
- Estevadeordal, A. y Suominen, K. (2007). Secuenciación de los acuerdos regionales de cooperación e integración comercial: descripción de un conjunto de datos para una nueva agenda de investigación. *Integración y Comercio*, 26, 57-87.
- Fohs, M. (2006). *MERCOSUR: punto de partida e institucionalidad*. Sistema Argentino de Información Jurídica, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. [http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacfo60100-fohs-MERCOSUR\\_punto\\_partida\\_e.htm](http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacfo60100-fohs-MERCOSUR_punto_partida_e.htm).
- Fohs, M. (2011). *La Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados a 20 años de su Creación*. Contribuciones a las Ciencias Sociales, Universidad de Málaga. <https://www.eumed.net/rev/cccss/12/mnf.htm>.

- Gajate, R. M. (Dir.). (2014). *Construcción institucional en el MERCOSUR*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Ginesta, J. (1999). *El MERCOSUR y su contexto regional e internacional. Una introducción*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Editora da Universidade de Porto Alegre.
- Gudynas, E. (2005). Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración. En Acosta, A. y Falconi, F. (Eds.), *TLC. Más que un Tratado de Libre Comercio*. ILDIS y FLACSO.
- Guerra Borges, A. (Coord.). (2009). *Fin de época: del regionalismo tradicional al regionalismo estratégico*. Siglo XXI.
- Halperín, M. (2008). América Latina en un tiempo de transfiguración de los Estados nacionales, los tratados de libre comercio y el orden multilateral. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, XIV(18), 19-49.
- Halperín, M. (2011). Organizaciones de integración económica en América Latina y el Caribe: textos vs. Contextos. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, XVII(24), 64-97.
- Herrera, L. (2017). Proceso de Integración de América Latina y el Caribe. *Revista de Ciencias Sociales*, 4(158), 167-183.
- Lavopa, J. (1996). La dimensión jurídica de la integración. *Contribuciones*, 13(4).
- Malamud, A. y Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3-31.
- Martínez Puñal, A. (2002). La Estructura Institucional del MERCOSUR: Hipótesis de Reformas. *Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR*, 8(3).
- Mesquita Moreira, M. (Coord.). (2018). *Conectando los puntos. Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario. Pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 131-156.
- Nolte, D. (2014). *La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa*. GIGA German Institute of Global and Area Studies UE-LAC, Hamburgo. <https://eulacfoundation.org>.
- Organización Mundial del Comercio. (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*.
- Pastrana Buelvas E. y Rodríguez Rodríguez, J. L. (2023). Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe. Metáforas recurrentes del mito de Sísifo. *Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica*, ADELA, Fundación Konrad Adenauer. <https://www.kas.de/de/web/regionalprogramm-adel>.
- Pelkmans, J. (1993). *Comparando las integraciones económicas: prerrequisitos, opciones e implicaciones*. Ponencia presentada en la Conferencia "La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta". Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay.
- Pena, C., Zelicovich, J., Thorstensen, V. y Mota, C. (2023). *Informe MERCOSUR No. 26. MERCOSUR: Divergencia estratégica y consensos pragmáticos*. Nota Técnica No IDB-TN-2863. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peña, F. (2005). La implementación de los acuerdos preferenciales regionales y sus normas: las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Integración y del MERCOSUR. *Integración y Comercio*, (23), 59-75.
- Peña, F. (2017). Las alternativas a los procesos de integración regionales. *Pensamiento Iberoamericano* (3ª época), (1), 121-129.
- Perrotta, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, (38), 9-39.
- Perry, G. (2017). América Latina: Integración regional y globalización. *Pensamiento Iberoamericano* (3ª época), (1), 130-139.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2017). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3(5), 6-21. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i5.212>.

- Rojas Avarena, F. (2013). Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. *Nueva Sociedad*, (246), 129-143. <https://nuso.org/articulo/transformaciones-globales-y-cambios-en-las-relaciones-de-poder-impactos-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- Rojas Avarena, F. y Álvarez-Marín, A. (2011). *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las ciencias sociales*. FLACSO-UNESCO.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En Martínez, L., Lázaro Peña, A. y Vázquez, M. (Coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe N.º 7, año 2008-2009* (pp. 11-54). CRIES.
- Sanahuja, J. A. (2019). La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. *Anuario CEIPAZ*, (12), 107-129.
- Santos, F. (2014). *El debate sobre la renovación del regionalismo y sus implicancias para Centroamérica*. Conferencia presentada en el Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, IL, del 21 al 24 de mayo, 1-30.
- Tamames, R. (1999). *Estructura Económica Internacional*. Alianza Editorial.
- Schmitter, P. (2011). Los conceptos de cooperación e integración regional. *Puente@Europa*, IX(1), 8-11.
- Van Klaveren, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (275), 62-72.
- Zelada Castedo, A. (1989). *Derecho de la integración económica regional*. BID-INTAL.
- Zelicovich, J. (2016). El MERCOSUR frente al "Regionalismo del siglo XXI". Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (34), 1-27.

