

## DEL “MERCOSUR COMERCIAL” AL “MERCOSUR SOCIAL”. RUPTURAS Y CONTINUIDADES \*

**Gabriel Jacobone**

Lic. en Economía  
Máster en Sciences de la Population  
et du Développement

### Presentación

Existe un consenso en los analistas de la región con respecto al giro conceptual del MERCOSUR con el cambio de siglo, puntualizándose en particular sobre un nuevo paradigma de desarrollo que fue configurándose en las sucesivas Cumbres, paradigma que puede ser definido como multidimensional, intercultural y con un fuerte énfasis en el componente social. Esta concepción ya se va vislumbrando a través del discurso emergente en el Consenso de Buenos Aires (2003).

A la vez, la estructura institucional del MERCOSUR se reconfiguró para dar cuenta de estos cambios, mediante los grupos de trabajo y la creación de instituciones como el Foro Consultivo Económico y Social (1994), la Comisión Sociolaboral (1999), el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (2004), el Programa Somos MERCOSUR (2006), el Instituto Social del MERCOSUR (2008), el PARLASUR (2008) y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (2010).

En primer lugar, cabe destacar que, si bien este nuevo paradigma permitió la multiplicación de normas e instituciones, la estructura jurídico-institucional del bloque, así como su sistema de tomas de decisiones, eminentemente intergubernamental, no fue modificada, creando de esta manera un hiato entre los objetivos regionales y las instituciones regionales para viabilizar estas aspiraciones.

Asimismo, la pluralidad de instancias referentes a la dimensión social del MERCOSUR ha generado una superposición de competencias y atribuciones entre órganos, con sus correspondientes dificultades en materia de coordinación y complementariedad.

De la misma manera, algunos actores han cuestionado la efectividad de los mecanismos de diálogo ciudadano, implementados a través de programas como

---

\*Trabajo realizado en el marco de la cooperación entre la Maestría en Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata y la Maestría de Relaciones Internacionales de la UDELAR-REDFIRE.

“Somos MERCOSUR”, y la falta de acceso genuino de los actores sociales y organizaciones a instancias decisorias para canalizar las demandas, pese a la cantidad de instituciones creadas.

Por lo tanto, se genera una situación donde las instancias de participación revisten carácter consultivo, mientras que las instancias políticas como el PARLASUR carecen de poder decisorio, poniendo en cuestión de esta manera el concepto de “representación”. Tal como señalan varios analistas del proceso, el MERCOSUR continúa siendo un proceso estadocéntrico.

## **I. El MERCOSUR y sus objetivos iniciales**

El MERCOSUR fue amplio en sus objetivos de integración. Debe recordarse que en la propia constitución del MERCOSUR se aspiraba a “*un Mercado Común, el que deberá estar conformado el 31 de diciembre de 1994*”<sup>1</sup>. La iniciativa se propuso alcanzar “*la libre circulación de bienes, servicios y factores entre los países miembros, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y las restricciones no arancelarias*”<sup>2</sup>. Eventualmente, para 2001, el MERCOSUR se volvería una unión aduanera, vía la adopción de un arancel externo común (AEC) y una política comercial común *vis-a-vis* los países No-MERCOSUR.

Incluso, el alcance iba más allá de la política comercial. Tal como surge del Capítulo I del Tratado de Asunción, los propósitos del MERCOSUR apuntaban, además del establecimiento de un arancel externo común y un relacionamiento externo común con respecto a terceros estados, a los objetivos siguientes:

- Coordinación de políticas sectoriales en agricultura e industria.
- Armonización fiscal (impuestos y gasto público).
- Coordinación de reglas monetarias y tipos de cambio.
- Liberalización de los mercados de capitales.

Como han estudiado varios autores (por ejemplo, ver Bouza y Soltz), el Tratado de Asunción presentaba originariamente ciertos rasgos. En primer lugar, apostaba a una institucionalidad fuertemente intergubernamental y a un perfil integracionista muy

---

<sup>1</sup> MERCOSUR (1991): *Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*, p. 2. Disponible en:

[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)

<sup>2</sup> MERCOSUR (1991): Op. Cit., p. 3.

prioritariamente comercial, rasgos articulados de manera coherente con las orientaciones de la época en que fue suscrito el Tratado, con tópicos de especial interés como la progresiva eliminación de aranceles, la definición de un régimen general de normas de origen, salvaguardas para el comercio intrazona y ciertos plazos para la implementación de un mecanismo de solución de controversias.

El eje del sistema decisorio del MERCOSUR se puede encontrar en el Art. 42 del Protocolo de Ouro Preto. Este dispone que *“Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”*<sup>3</sup>. El texto presenta una ambigüedad conceptual muy clara. Por un lado, dispone que las normas MERCOSUR “tendrán carácter obligatorio”, pero a continuación establece que, entre ellas, algunas, y “cuando sea necesario”, deberán ser incorporadas a los sistemas jurídicos internos (típicamente, por medio de aprobación legislativa). En los hechos, aquellas normas que hacen al funcionamiento interno de la organización (por ejemplo, el régimen de carrera de los funcionarios MERCOSUR) no requieren de incorporación, mientras que las normas que afectan cuestiones sustantivas del proceso de integración tienen vigencia cuando se produce la incorporación simultánea a los órdenes jurídicos internos. En este último caso, y teniendo en cuenta que las normas fueron incorporadas por vía legislativa, *va de suyo* que tendrán fuerza obligatoria, ya que sería cumplido idéntico procedimiento al de sanción y aprobación de las leyes, con la jerarquía de tratados de integración dispuesta, en el caso argentino, por el Art. 75 de la Constitución Nacional. En todo caso, existe un reducido número de normas MERCOSUR que son de eficacia jurídica directa, pero en estos casos la delegación de competencias es muy reducida.

A su vez, la Secretaría del MERCOSUR fue creada con un claro sesgo administrativo, ligada básicamente a necesidades de coordinación y de representación diplomática de la organización, pero sin dudas carente de instrumentos para hacer cumplir los altos fines que se había propuesto el Tratado de Asunción. Dicha tarea, de concretarse, recaería en los propios Estados Parte.

Se observa entonces aquí una primera característica del proceso que se propuso dar cumplimiento a las elevadas aspiraciones del Tratado de Asunción en materia de

---

<sup>3</sup> MERCOSUR (1994): *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR – Protocolo de Ouro Preto*, p. 16. Disponible en [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/1994\\_protocoloouropreto\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/1994_protocoloouropreto_es.pdf)

coordinación y armonización, no a través de la transferencia de poder decisorio a la organización, sino por medio de una realidad institucional creada a través de los instrumentos constitutivos, que apuntaban a un régimen claramente dirigido por los gobiernos, por naturaleza más inestable y asociado a las alianzas y ciclos políticos regionales.

Por otra parte, aun restringiéndose al aspecto comercial, los objetivos se revelaron rápidamente irrealistas. Los calendarios de reformulación de metas, de levantamiento gradual de las barreras arancelarias y de fijación del Arancel Externo Común fueron sufriendo modificaciones año tras año. Pese a ello, en un primer momento, el sector privado evidenció un fuerte dinamismo y el comercio interno al bloque creció fuertemente.

No obstante, se observan rápidamente las características del esquema intergubernamental, las que se manifiestan a través de la proliferación de Grupos de Trabajos, Reuniones Especializadas y demás esquemas. Por otra parte, si bien el eje estaba puesto en la finalidad comercial, comienzan a aparecer demandas que desbordan la dimensión económica, como el Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR (RES. GMC N° 26/92).

¿Cuál era el contenido de las declaraciones presidenciales de la época del “MERCOSUR Comercial”? Una estrategia posible consiste en construir nubes de palabras de los documentos de la época. Tomando el caso del Comunicado Conjunto de los Presidentes del año 1995, las palabras más mencionadas son las siguientes:



Fuente: Elaboración propia

Como se observa, en el año 1995 se encontraban muy presentes dos conceptos: i) el hecho de que el MERCOSUR se encontraba enmarcado en un “proceso de integración” progresivo aún incompleto, pendientes de consolidación el funcionamiento institucional y la unión aduanera; ii) el fuerte énfasis económico y comercial de la integración, relevándose a través de términos como “comercio”, “aduanero”, “negociaciones”, entre otros.

No obstante, no conviene desestimar los avances de la primera etapa del MERCOSUR. Con la firma del Protocolo de Ouro Preto podía darse por concluida una primera etapa de consolidación institucional del MERCOSUR con un balance por demás positivo. Cerca del 85 % de los aproximadamente 9.000 ítems constantes de la Nomenclatura del Sistema Armonizado tenían un arancel externo común aprobado. El comercio intrarregional también creció fuertemente y se fue perfilando un esquema institucional, con déficits, pero con un cierto impulso.

A la vez, desde el punto de vista de las debilidades, las cuales se harán particularmente presentes a partir de las crisis de segunda mitad de los años 90 (“Tequila”, Crisis Rusa, Crisis de 2001, etc.), el bloque no alcanzó a configurar un esquema integrado de acción y reacción a la inestabilidad financiera internacional, ni a articular respuestas comunes que escapen a la clásica autonomía nacional. Tampoco

se logró crear un sistema de compensaciones entre ganadores y perdedores, ni perforar las asimetrías políticas y estructurales. Un mercado creciendo a ritmos acelerados, sin instituciones ni política para la integración, sólo podía desembocar en una creciente conflictividad, hecho que se vislumbra ya desde 1995, cuando el GMC efectuó una revisión de la lista básica de excepciones, habilitando su flexibilización en hasta 100 ítems. Sumado al uso discrecional de medidas unilaterales, la Unión Aduanera comenzó a perder credibilidad ante la sucesión de perforaciones.

En ese contexto, los gobiernos consolidaban un accionar cada vez más unilateral, tendiente a diversificar sus exportaciones para disminuir la dependencia del mercado brasileño. A su vez, Brasil emprendió también negociaciones bilaterales en sus acuerdos comerciales con México y con países de la CAN. A todo esto, se multiplicaban las medidas comerciales entre Argentina y Brasil, mientras que Paraguay y Uruguay reclamaban cada vez con mayor vigor medidas compensatorias para minimizar los fuertes impactos en sus economías de la devaluación brasileña de 1999.

¿Qué puede decirse de la dimensión social del MERCOSUR en sus primeros años? Ante todo, conviene dejar en claro qué se entiende por “dimensión social”. Esta puede tener dos acepciones posibles: i) una preocupación por las consecuencias sociales del proceso de integración y la atención de las asimetrías y disparidades sociales en la región; ii) la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas regionales.

En este sentido, puede observarse que el Tratado de Asunción no previó un espacio específico para el análisis de los aspectos sociales de la integración. Sin embargo, en su Preámbulo señala como fines últimos de la integración “*el desarrollo económico con justicia social*” y “*mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región*”<sup>4</sup>. Se señala que en la primera etapa el protagonismo en cuanto a los aspectos sociales y laborales lo tuvo la Subcomisión 11, integrada por representantes de los gobiernos, trabajadores y empresas<sup>5</sup>. Luego de la aprobación del Protocolo de Ouro Preto, el Foro Consultivo Económico Social representa el avance más significativo de la estructura institucional del MERCOSUR en el tema social.

## **II. El giro social del MERCOSUR**

---

<sup>4</sup> MERCOSUR (1991): Op. Cit.

<sup>5</sup> <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/mercosur%20social.pdf>

En general, la literatura observa que es entre los años 2002 y 2003 cuando se produce la etapa de inflexión en el MERCOSUR. Distintos factores, dentro de los cuales resaltan las crisis económicas del año 2001, cuestionamiento a organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, el resquebrajamiento del Consenso de Washington, un crecimiento del bilateralismo entre Argentina y Brasil, los cambios de signo político gobernante, la posición más “pro MERCOSUR” de Brasil, la actuación de órganos como el FCES y entidades como la Coordinadora de Centrales Sindicales, ayudan a explicar el viraje.

En ese contexto, comienza a perfilarse una reforma institucional del bloque con rasgos de integración más comprehensiva, ciertamente menos ejecutiva. La cuestión institucional no es trivial, toda vez que por esos años parece generarse un consenso en cuanto a la profundización de una “institucionalidad del MERCOSUR”.

Pero si la idea de una institucionalidad parecía estar presente, al momento de dar contenido a la misma, el creciente impulso del bloque tuvo que articularse también con la realidad de un proceso diseñado desde y para los gobiernos nacionales y con escasa voluntad supranacional. Es así que algunos autores prefieren hablar de “aluvión” institucional, para dar cuenta de un crecimiento cuantioso, pero disperso y en ocasiones desordenado, del MERCOSUR.

Si por un lado se hablaba de institucionalidad MERCOSUR, por el otro el discurso comercial fue relativizado en función de un concepto de mayor alcance y subsumido en una lógica política y de estrategia regional. Es así que, en oportunidad de una reunión bilateral efectuada en Brasilia en el año 2003, los presidentes de Argentina y Brasil en ese momento, Eduardo Duhalde y Luiz Inácio Lula da Silva, efectúan una declaración conjunta donde se afirma que “el MERCOSUR es también un proyecto político”<sup>6</sup>. Esto se verá consolidado a través del llamado “Consenso de Buenos Aires”, por medio del cual Lula y Néstor Kirchner, presidente electo de Argentina, expresan “*nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido*”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> MERCOSUR (2003): Comunicado de prensa conjunto de los Presidentes de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva, y de la República Argentina, Eduardo Duhalde, Brasilia, 14 de enero de 2003. Disponible en: <http://koha.aladi.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=81892>.

<sup>7</sup> MERCOSUR (2003): Consenso de Buenos Aires. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil\\_-\\_Consenso\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_3\\_p.\\_pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._pdf?sequence=5).

Uno de los grandes hitos de este acercamiento está relacionado con la posterior creación del Parlamento del MERCOSUR.

Es también en esta época que Paraguay lleva a la mesa de negociaciones el tema de las asimetrías, hecho que derivará en la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Uruguay, por su parte, se mantenía más distante, correspondiente con la menor afinidad política de su presidente, Jorge Batlle, cuya idea era acercarse al espacio del ALCA.

Mientras tanto, a los diez años de haberse cumplido la vigencia del Protocolo de Ouro Preto, existía una cierta expectativa de dar un nuevo marco al proyecto institucional con una suerte de "Ouro Preto II". Sin embargo, esto no ocurrió y el MERCOSUR debió articular las nuevas demandas con la estructura tradicional más orientada al eje comercial e intergubernamental. El triunfo electoral posterior de Mujica en Uruguay y de Lugo en Paraguay ayudó a crear una identidad política regional común, pero esto no se tradujo en un cambio radical en la institucionalidad del MERCOSUR, sino más bien en una reorientación de los intereses y objetivos del bloque.

No obstante, si la reunión de Ouro Preto no llegó a cumplir todas las expectativas, sí produjo cambios de importancia, como la ya mencionada creación del FOCEM, la Creación de un Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), el Establecimiento de Grupos de Alto Nivel en temas como Derechos Humanos, la confirmación del ingreso como Estados Asociados de Venezuela y Ecuador y la confirmación del tratado comercial con la India. También hubo sin dudas frustraciones, como las crecientes tensiones entre Argentina y Brasil por el intercambio favorable de este último o el empantanamiento de las negociaciones MERCOSUR-UE.

A esta situación se sumó una postura crecientemente escéptica por parte de gobiernos de la región en cuanto a las bondades de la liberalización del comercio, sumado a políticas de administración del comercio de corte proteccionista, en algunos aspectos ciertamente incompatibles con las políticas del bloque. Con el rechazo al ALCA, los países del MERCOSUR emprendieron un camino de búsqueda de autonomía política y diseño de modelos de desarrollo que no abrazaran el dogma del libre comercio.

Sin embargo, no se puede hablar de discurso monolítico en el MERCOSUR. Esta situación aparece claramente en el marco del relacionamiento externo. Así, el reclamo por una mayor flexibilización dentro del bloque para que cada Estado Parte pudiera



negociar en forma unilateral con terceros se convirtió en una postura frecuente. No obstante, nunca se logró generar un consenso en ese sentido, o al menos una posición con cierto peso.

A partir del año 2009, a la cuestión política se suma un argumento económico relevante: la crisis internacional. Esta tuvo varios efectos, dentro de los cuales se destaca la retracción en las exportaciones, la volatilidad (y posterior caída) en el precio internacional de las *commodities* y la disminución de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). En algunos casos (particularmente Argentina), el efecto fue el de un regreso a la administración del comercio. No obstante, la región resultó notablemente menos expuesta a las turbulencias financieras internacionales que en la década anterior. Varias causas ayudan a explicar esta situación.

Mientras tanto, el MERCOSUR continuaba trabajando en favor de la consolidación de una institucionalidad propia, mediante la creación del cargo de Alto Representante del MERCOSUR, la aprobación de un Plan de Acción para un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y de una Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS).

### **III. Rupturas y continuidades**

La dimensión social de la integración adquirió presencia en la agenda del MERCOSUR cuando desde los Estados se planteó un avance hacia ámbitos más allá de los comerciales. Se trató de una decisión política tomada al más alto nivel, derivada a su vez de un cambio en los sistemas políticos nacionales y las alianzas derivadas de su dinámica. La trayectoria de la dimensión social del MERCOSUR ocurre a partir del año 2000, y más particularmente a partir del año 2004, con un carácter acumulativo.

En segundo lugar, cabe destacar la apertura del MECOSUR a diversos actores sociales, más allá de los gobiernos. Apertura no exenta de limitaciones, dado el andamiaje institucional del bloque, considerando que las instituciones del “MERCOSUR Social” no cuentan con capacidad decisoria.

No obstante, el modelo de integración no es, sin dudas, el mismo. Si en la década de 1990 se difundió el concepto de “regionalismo abierto” de la CEPAL, el mapa actual del MERCOSUR da cuenta de un modelo de regionalismo social.

Con la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), en junio de 2011, se da un paso sustantivo en la consolidación de la dimensión social del MERCOSUR,

expresando la voluntad del conjunto del Bloque en 10 ejes fundamentales y 26 directrices estratégicas.

¿De qué habló entonces el Comunicado Conjunto de los Presidentes y Jefes de Estado del MERCOSUR” de la Cumbre de Diciembre de 2014? Consideremos una primera aproximación volviendo a construir una nube de palabras y observemos los resultados, comparándolos sobre todo con los anteriormente mencionados:



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, con respecto al paradigma de integración aludido, pueden observarse claras diferencias con el “MERCOSUR comercial”. Así, el proceso de integración es visto como “algo más” que un proceso de liberalización comercial. Concretamente, el Comunicado alude a *“contribuir al desarrollo económico con inclusión social, a la mejora de la calidad de vida de nuestros ciudadanos, al avance de la justicia social y a la erradicación del hambre y la pobreza”*<sup>8</sup>.

En segundo lugar, se observa del análisis del comunicado una referencia significativa a cuestiones del orden del desarrollo humano, tales como Derechos Humanos, Niñez, Trata de Personas, Migrantes y Pueblos Indígenas. En particular, ahora se asume una cosmovisión intercultural, valorando y compartiendo las culturas originarias y rescatando los saberes ancestrales (de hecho, la referencia al buen vivir / vivir bien se

<sup>8</sup> MERCOSUR (2014): *Comunicado conjunto de las presidentas y los presidentes de los estados partes del MERCOSUR y estados asociados*. Disponible en [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado\\_conjunto\\_estados\\_partes\\_y\\_estados\\_asociados.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado_conjunto_estados_partes_y_estados_asociados.pdf)

menciona en el documento). Sin dudas, se trata de un proceso de regionalismo inclusivo que se pretende integrador de culturas alternativas.

En tercer lugar, y tal como fue ya mencionado, si el MERCOSUR tomó un cariz social, no por ello modificó su rasgo intergubernamental. Esto resulta fácilmente verificado al constatar que el proceso de decisión política y de consultas tiene eje en las reuniones ministeriales (Reunión de Ministros de Educación, Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos -RAADDHH-, Reunión de Ministros de Justicia). Se observa también un anclaje en temáticas nacionales, como la referencia a las Resolución 2065 (XX) de la ONU que reconoce la controversia sobre soberanía de las Islas Malvinas entre Gran Bretaña y la República Argentina.

Finalmente, en materia de relacionamiento externo, si bien se informa de la realización de una Reunión Interministerial para el intercambio de experiencias entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, el bloque parece orientado a un eje político-ideológico más balanceado hacia el lado del ALBA/UNASUR/CELAC. Así surge del análisis del comunicado. Es así que los presidentes:

Manifestaron sus deseos de éxito a la República Oriental del Uruguay en el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, recientemente asumida y expresaron su apoyo a los trabajos a desarrollar durante su gestión en pos de fortalecer el proceso de integración suramericana, en particular los esfuerzos tendientes a la búsqueda de complementación y articulación con otros mecanismos regionales y subregionales de integración” (...) “Saludaron el X Aniversario de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP) y los logros alcanzados por este esquema de integración para el desarrollo y el bienestar de los pueblos con base en los principios de solidaridad, complementariedad, justicia y cooperación” (...) “Destacaron la consolidación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como foro de diálogo y concertación política y resaltaron los avances de este proceso de integración.”<sup>9</sup>.

En el contexto actual, el MERCOSUR tiene objetivos diferentes a los inicialmente planteados. Esta redefinición es hija directa de las crisis económicas entre los años 1998 y 2002 en los países de la región y de los elencos políticos gobernantes que surgieron en la etapa posterior. En segundo lugar, el viraje hacia el “MERCOSUR Social” se puede explicar por las propias dificultades del proceso de integración para seguir avanzando en la consolidación de la unión aduanera y en profundizar el relacionamiento externo mediante la suscripción de TLC con otras regiones. En efecto, desde inicios de la presente década, se viene observando una caída en el comercio

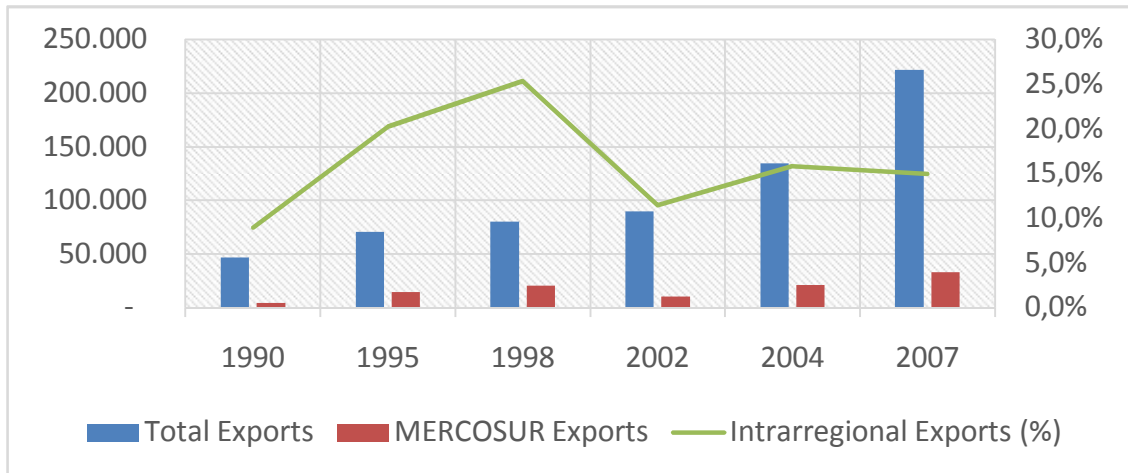
---

<sup>9</sup> MERCOSUR (2014): Op. Cit.

intrarregional, luego del fuerte crecimiento que experimentó el comercio por la creación del MERCOSUR.

Es posible entonces que esta estrategia “adaptativa” del MERCOSUR, focalizándose en la dimensión social ante un estancamiento de la faz comercial, sea relevante para explicar el cambio.

**Cuadro I**  
**Exportaciones MERCOSUR y exportaciones intrarregionales.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Finalmente, el ingreso de Venezuela como Estado Parte terminó de apuntalar la dimensión social. En efecto, el partido gobernante expresa una opinión más bien contraria al paradigma de liberalización comercial a través de la apertura económica y otorga a la dimensión popular y social un eje central de las políticas públicas. Así surge del énfasis expresado por las autoridades venezolanas en oportunidad del ejercicio de la primera Presidencia Pro Tempore<sup>10</sup>.

## Conclusiones

¿Cuál es el balance del MERCOSUR en lo que ya hemos definido como “dimensión social”? La creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) es una muestra del interés por la faz social. En lo que hace a acciones específicas, un balance muestra las dificultades en trascender mecanismos de consulta, reuniones, declaraciones y realización de proyectos y actividades puntuales, como la Cumbre Social del MERCOSUR, en algunos casos sin continuidad en el tiempo. Desde el punto de vista de la opinión pública, puede resultar difícil identificar una “política social del MERCOSUR”.

<sup>10</sup> Ver noticia “El MERCOSUR Social será prioridad para Venezuela”. Disponible en <http://www.aporrea.org/actualidad/n232490.html>

Esta cuestión está relacionada, sin dudas, con la institucionalidad del bloque. Como ya fue referido, el viraje al “MERCOSUR Social” no fue tanto una revolución en el modelo de integración, sino más bien una superposición de “cuestiones sociales” sobre un andamiaje institucional creado por el Protocolo de Ouro Preto. El modelo continúa siendo estadocéntrico, lo cual inhibe la posibilidad de formular políticas sociales de aplicación directa en el territorio de los Estados Parte. Es así que, si bien existe una genuina preocupación por los aspectos sociales, cuesta encontrar iniciativas sostenidas en el tiempo al respecto.

En la segunda acepción que hemos considerado (la dimensión social como una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración), sin dudas que la base de participación se ha ensanchado. De la estructura original dominada por los Ministerios de Economía y las Cancillerías, hoy la sociedad civil participa de un modo mucho más intenso en la representación de sus intereses a través de diversas ONG, universidades, partidos políticos. La propia creación del PARLASUR es una forma de llevar el ideario de “representación” al MERCOSUR. Más concretamente, la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) pretende integrar a la sociedad civil en el modelo institucional del MERCOSUR. Estas instituciones son aún jóvenes y se encuentran todavía perfilando su inserción regional, pero ya se cuenta con elementos para investigar su eficacia en plasmar la dimensión social del MERCOSUR en la ciudadanía regional.

Como ya se mencionó, esta participación está aún limitada por las propias características del sistema de toma de decisiones. Es así que, en definitiva, no se puede hablar de un esquema disperso de poder, sino que las políticas siguen definidas por los funcionarios gubernamentales que se concentran en el GMC y el CMC. Algunos avances, no obstante, son interesantes, y si bien el sistema de toma de decisiones no ha variado, sí es un modelo permeado por las nuevas instancias de coordinación creadas en el seno del bloque.

La Declaración Conjunta del año 2014 es un reflejo de las características que se han señalado: referencia constante a la dimensión social, modelos de desarrollo “altermundialistas”, temáticas de “tercera generación”, como Derechos Humanos, Migración y perspectivas de Género. Impasse histórico o redefinición de objetivos, hoy los intereses del MERCOSUR exceden los de los inicialmente pautados por el Tratado de Asunción. Sin dudas, el campo de investigación es promisorio en lo que respecta a la coherencia entre objetivos y recursos institucionales. La reflexión es clara: ¿alcanzar

estos nuevos propósitos con el modelo del MERCOSUR clásico o por medio de un nuevo modelo institucional?

## Bibliografía

CAETANO GERARDO (Coord.) (2011): *MERCOSUR. 20 Años*. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>.

CEPAL (2015): “CEPALSTAT - Estadísticas de América Latina y el Caribe”. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org). [Última consulta: octubre de 2015].

DI PIETRO PAOLO José Luis. “La dimensión social del Mercosur. Recorrido Institucional y perspectivas”. Disponible en: <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/mercosur%20social.pdf>

GAJATE RITA (2015): “Avances en la conformación del Parlamento del MERCOSUR”. MELLADO, Noemí (Ed.): *Regionalismo Latinoamericano, dimensiones actuales*. Lerner Editora S.R.L., Córdoba, pp. 87-113.

INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR (2012): “La dimensión social del MERCOSUR. Marco conceptual”. Disponible en: [http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2013/04/Marco-Conceptual\\_web\\_esp\\_spread.pdf](http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2013/04/Marco-Conceptual_web_esp_spread.pdf).

MELLADO NOEMI (Ed.) (2015): *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*. Lerner Editora S.R.L., Córdoba.

MERCOSUR (1991): *Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)

\_\_\_\_\_ (1994): *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR – Protocolo de Ouro Preto*. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/1994\\_protocolouropreto\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/1994_protocolouropreto_es.pdf)

\_\_\_\_\_ (2003): Comunicado de prensa conjunto de los Presidentes de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva, y de la República Argentina, Eduardo Duhalde, Brasilia, 14 de enero de 2003. Disponible en: <http://koha.aladi.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=81892>.

\_\_\_\_\_ (2003): Consenso de Buenos Aires. Disponible en:  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil -  
\\_Consenso de Buenos Aires 3 p. .pdf?sequence=5.](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._.pdf?sequence=5)

\_\_\_\_\_ (2014): *Comunicado conjunto de las presidentas y los presidentes de los estados partes del MERCOSUR y estados asociados*. Disponible en:  
[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado\\_conjunto\\_estados\\_partes  
\\_y\\_estados\\_asociados.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado_conjunto_estados_partes_y_estados_asociados.pdf)

**Sitios Web:**

Documentación y normativa del MERCOSUR. Disponible en: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int).

Noticia: “El MERCOSUR Social será prioridad para Venezuela”. Disponible en:  
<http://www.aporrea.org/actualidad/n232490.html>