

# **¿Puede ser el Mercosur una herramienta de cooperación al desarrollo eficaz en los próximos años?**

*María Candelaria Quiroga*

## **RESUMEN**

El Mercosur se constituyó con la idea de formar un mercado común, capaz de aumentar el grado de eficiencia y competitividad de las economías involucradas, ampliando las dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico mediante el aprovechamiento de los recursos disponibles. Esta integración comercial, daría paso en el futuro a una integración política y cultural, y al desarrollo de las naciones. Hoy, por el contrario el proceso de integración del Mercosur se encuentra estancado y no se han cumplido los objetivos que se establecieron con su nacimiento. En el presente trabajo se trató de establecer si el Mercosur puede ser una herramienta eficaz para la cooperación al desarrollo, y si la misión que fue establecida cuando se creó el bloque debe ser reorientada para que se puedan lograr con éxito acciones de cooperación que decanten en desarrollo económico, social y humano para la región. El ensayo se estructura en cuatro ejes principales, a saber: cuál es la estructura institucional encargada de la cooperación en el bloque, cuál es la agenda de la cooperación, donde se analiza quienes tienen un rol destacado y los temas prioritarios. Luego se señalan las fortalezas y debilidades del bloque regional y después se trata de establecer si una mayor integración crea las condiciones para una mejor cooperación y viceversa. Finalmente se aborda una conclusión donde se intenta dar luz acerca de la pregunta inicial.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Me propongo en las siguientes líneas saber si el Mercosur puede ser una herramienta eficaz para la cooperación, y si su misión debe ser reorientada para adaptarla a las nuevas circunstancias, para que puedan lograrse con éxito acciones de cooperación que promuevan el desarrollo. Analizaré cuatro ejes principales; la estructura institucional encargada de la cooperación en el bloque, la agenda de la cooperación, donde analizaré quienes tienen un rol destacado y cuáles son los temas principales. Luego me centraré en las luces y sombras del bloque y después trataré de establecer si una mayor integración crea las condiciones para una mejor cooperación y al revés. Finalmente abordaré una serie de conclusiones donde trataré de encontrar respuestas al interrogante guía.

La Declaración de Foz de Iguazú suscripta en 1985 por los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y Jose Sarney de Brasil marca el inicio de la cooperación bilateral. Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay son socios plenos del Mercosur y en este sentido participan de las acciones de cooperación que se realizan a través de este bloque regional. A los nombrados es posible que se le sume Venezuela, su protocolo de adhesión ya ha sido aprobado por los gobiernos de Argentina y Uruguay, también Brasil en días pasados aprobó dicho documento en su Parlamento, solo resta la decisión de Paraguay.

## **2. EL MERCOSUR COMO UNA HERRAMIENTA AL SERVICIO DEL DES-ARROLLO**

La conformación del Mercosur fue una respuesta a la consolidación de grandes espacios económicos-políticos en el mundo y de la necesidad de que estos países logren una adecuada inserción internacional.

Cuando se constituyó, se estableció como misión constituirse en un bloque regional de países capaz de aumentar el grado de eficiencia y competitividad de las economías nacionales involucradas, ampliando las dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico. En sintonía con la misión, se establecieron una serie de objetivos macro, para hacer posible la integración económica en primer lugar y luego política; así se propuso adoptar medidas para la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de sus economías, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las comunicaciones todo para lograr un mayor desarrollo económico que luego decante en desarrollo social. Otro objetivo primordial del bloque que fue constituirse en un reaseguro para la democracia de los países miembros.

Así, teniendo en cuenta los objetivos, el sistema de cooperación se articula sobre dos mecanismos: el Comité de Cooperación Técnica (CCT) y el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). En cuanto a las áreas y programas de cooperación destacan los orientados al fortalecimiento de sectores económicos y comerciales y del propio sistema de integración. La financiación de estas acciones variará si se ejecuta a través del CCT (financiación externa); o del FOCEM (financiación interna, con aportaciones de países según sus capacidades). En la financiación externa destaca Japón, el BID y la Unión Europea; y en cuanto a la financiación interna, cada país aporta de acuerdo a la media histórica de su PBI, Brasil aporta el 70%, Argentina el 27%, Uruguay el 2% y Paraguay el 1%, de un monto anual de cien millones. Existen también diversos proyectos de asistencia técnica intrarregional en el marco del Mercosur donde Brasil y la Argentina destacan por su peso relativo.

Hasta el momento la agenda de la integración y la cooperación estuvo signada por los temas económicos, principalmente comerciales. Se ha avanzado sin embargo en temas

de cooperación en la educación universitaria, seguridad cooperativa y energía nuclear, principalmente entre los socios mayoritarios, Brasil y Argentina, pero no se ha extendido suficientemente al resto.

En esta dirección, se hace necesario el reforzamiento de la “agenda no económica” del Mercosur, en el marco de su propia lógica. Ya que si observamos las acciones de cooperación y negociación tales como temas migratorios, medioambientales, cuestiones educativas, se puede observar el gran sesgo comercial que las atraviesa. La necesidad de garantizar una zona de libre comercio altamente utilitarista no crea condiciones para la equidad y el progreso, y para terminar con las asimetrías existentes entre los propios países del bloque.

La agenda de la cooperación debe orientarse a que cada país pueda cooperar en aquellas áreas en las que tiene ventajas comparativas, “no hay nada peor que reglas iguales entre desiguales”, ofreciendo al resto del grupo acciones de cooperación que puedan dar beneficio al conjunto. Es necesario crear las condiciones políticas e institucionales para potenciar lo que cada país invierte a partir de los objetivos comunes que proponen los procesos de integración en curso.

Durante décadas, estos países vecinos crecieron de espaldas, y hoy es necesario que las mayores economías se comprometan en políticas más activas para cooperar con las más débiles, teniendo presente que la fortaleza del bloque depende de la fortaleza de sus miembros. “La cooperación es un objetivo estratégico”. Con respecto a las fortalezas y debilidades del esquema de integración y del funcionamiento del Mercosur que afecta la cooperación intra y extra-regional, sus luces y sombras, comenzaré por las debilidades para luego señalar aspectos esperanzadores que podrían llevar a superar los obstáculos.

El principal escollo es político y no económico, la vieja rivalidad entre Argentina y Brasil en muchas ocasiones ha impedido el desarrollo de proyectos conjuntos favorables al bloque. Hay señales de estancamiento en el proceso de integración, existe una gran crisis de legitimidad en el proceso; cuestiones como la inexistencia de una estructura institucional firmemente consolidada, la poca democratización en la decisiones que se toman (La mayoría de los documentos importantes, sobre todos aquellos que se elaboran y discuten en los órganos decisorios del Mercosur son confidenciales) y la falta de claridad en que se gastan los presupuestos nacionales, impiden que exista más transparencia.

Al mismo tiempo, el contexto de recesión global restringe la capacidad de asumir costos sectoriales y de conciliar intereses nacionales a favor de un proyecto regional y normativas supranacionales. Hay que considerar las asimetrías de la región, existen Estados muy vulnerables conviviendo al lado de Estados que se erigen como futuras potencias mundiales, caso Paraguay y Brasil. Paraguay tiene actualmente un 20% de

la población desempleada y casi el 50% de su población vive bajo la línea de la pobreza, sumado a esto no cuenta con una industria nacional diversificada y el contrabando es una actividad muy extendida. Por el contrario Brasil ha afianzado su liderazgo en América del Sur y su papel como anclaje que otorga estabilidad a la región, es innegable su rol destacado de oferente de cooperación sur-sur y la decisión del gobierno del presidente Ignacio Lula da Silva para quien la cooperación al desarrollo es una importante herramienta de política exterior.

Argentina por su parte debería ver a Brasil como complemento y no como competencia y especializarse en actividades intensivas de capital humano, diferenciación y cierto tipo de recursos naturales. En desarrollo de semilla y biotecnología, Argentina esta más desarrollada que Brasil, y es un área donde lleva a cabo gran parte de las acciones de cooperación. Uruguay presenta grandes ventajas en términos de fortalecimiento institucional y siempre ha sido un pivote de equilibrio entre los gigantes del Mercosur, Brasil y Argentina, y en este sentido su rol es destacado, junto con la posibilidad de transferir al conjunto sus experiencias en calidad democrática.

A pesar de lo referido, el Mercosur presenta todavía aspectos esperanzadores que podrían motorizarlo como un eficaz instrumento de cooperación al desarrollo. Desde su inicio, el Mercosur fue concebido por Brasil como un proyecto político-estratégico impulsado por el Gobierno con la visión de que la integración con la Argentina era una buena oportunidad para crear un marco de estabilidad, seguridad y desarrollo para el conjunto de las naciones sudamericanas. Hoy se debe avanzar en una integración incluyente no solo en lo formal, sino a través de prácticas conjuntas efectivas al resto de los países del bloque, para suavizar la línea de mando Brasil-Argentina en las acciones del Mercosur, en este sentido el ingreso de Venezuela representa un desafío sobre el cual no me atrevo aún a hacer ninguna conclusión, pero que percibo puede romper con el tradicional eje.

Soy optimista en algunos sentidos con la viabilidad del Mercosur como instrumento para la cooperación, es sabido que a la Unión Europea le llevo años su proceso de integración y cooperación "(...) si lo analizamos de un modo integral, el Mercosur ha significado la creación de un singular esquema de cooperación, inédito hasta ahora en América del Sur en tanto combinó simultáneamente un abanico de cuestiones relevantes. Entre ellas, deben destacarse la consolidación democrática (siendo la democracia una condición para participar en el proceso integrador) y la conformación de una zona de paz, hipótesis de conflicto que habían orientado, en gran medida, los comportamientos y relaciones entre muchos de sus integrantes"<sup>46</sup>. En algunos casos el incremento de los contactos fronterizos entre las naciones del Mercosur, produjo que

---

<sup>46</sup> Colacrai, Miryam. *La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur*. En: <http://sala.clacso.org.ar/gsd/ cgi-bin/library>

áreas comunes pasaran a ser percibidas como lugares de cooperación, contacto y aproximación, en lugar de ser percibidas como barreras políticas y económicas.

Sostengo que una mayor integración crea las condiciones para una mejor cooperación y una mejor cooperación fortalece la integración. Luego del año 2000 algunos gobiernos del Mercosur empezaron a dar prioridad a la importancia de coordinar políticas y adoptar posiciones comunes, subrayando la profundización de la cooperación y la integración regional, adoptando el concepto de “autonomía relacional”.<sup>47</sup>

Una mayor integración adiciona capacidades, y permite suplir las deficiencias de capacidades de algunos sectores de las naciones involucradas. Una mayor y mejor integración fortalece la institucionalidad, y en ese sentido es importante el “valor intrínseco” que poseen las instituciones en lo que respecta al cambio o transformación de identidades e intereses, en ese sentido los actores en ellas van conformando interacciones y prácticas, y estas mayores interacciones crean mayores intereses y expectativas mutuas, creando mayores condiciones para la cooperación. Será más beneficioso, el desarrollo de la cooperación dentro de sistemas que posean una buena integración, ya que se supone que se han aminorado cuestiones referidas a las asimetrías de la información, al costo de las transacciones y al miedo a la incertidumbre de cooperar. Por lo tanto, crea mejores condiciones para que la cooperación al desarrollo entre Estados de un mismo bloque regional se lleve a cabo.

Desde el otro ángulo, una mayor cooperación permite reforzar lazos económicos, políticos y culturales entre los países del bloque regional, producto de la mayor interacción, permitiendo así que aumente el nivel de conocimiento entre las naciones, que disminuya el nivel de incertidumbre y que aumente la confianza entre los Estados. Es un círculo virtuoso, a mayor integración, mayor cooperación y a mayor cooperación mayor integración.

### 3. CONCLUSIÓN

Hasta el momento, se constató que no hay una Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional que nazca sistemáticamente de los propios esquemas de concertación sino de experiencias de marcado carácter horizontal y que son fruto de una génesis y de un desarrollo muy determinado.

---

<sup>47</sup> Con este concepto hago referencia, en primer lugar, al compromiso con la integración como meta de política exterior incorporada a la propia identidad nacional de los países del área. En segundo lugar refiero a la posibilidad de hacer frente a los desafíos de la globalización, profundizando la integración y actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.

A lo largo del desarrollo del tema surgieron las siguientes premisas; en primer lugar el proceso de integración se encuentra estancado, existe también una alta debilidad institucional del bloque regional, como referimos la cooperación depende de la fortaleza institucional y la integración es producto de la fortaleza institucional y crea mejores condiciones para la cooperación al desarrollo; y por su parte, la cooperación al desarrollo estimula el proceso de integración.

Por lo tanto, la misión del Mercosur debe ser reorientada, avanzando más allá de la dimensión comercial de la integración y fortaleciendo las dimensiones políticas y culturales, su estructura organizacional debe ser reformada para proveerla de un tipo de institucionalidad más fuerte. Esto trae aparejado fortalecer y revitalizar las bases del Mercosur sobre las instituciones existentes, pero sin dejar de lado la innovación.

Este robustecimiento de la institucionalidad permitirá zanjar gradualmente las debilidades del bloque, y estas condiciones decantarán en más eficaces y mayores políticas de cooperación al desarrollo intra y extra-regional.

De igual manera, conviene no quedar ligado a interpretaciones pesimistas ni tampoco a una visión ingenua, existe una oportunidad para que el Mercosur salde sus cuentas pendientes con la ciudadanía de la región y pueda convertirse en una herramienta “realmente” eficaz para la cooperación. Todo dependerá de que se lleve a cabo un balance de lo que el Mercosur ha aportado en materia de cooperación hasta el momento, de un cambio en las percepciones recíprocas de los Estados partes, de tomar conciencia de que la cooperación prestada es un medio para compensar las asimetrías existentes, de que el progreso de un Estado beneficia en gran parte al colectivo, y finalmente del establecimiento de compromisos duraderos conducentes a la integración y a la cooperación.

Estamos en un momento de cambios y de crisis económica global, y las crisis son el momento donde se abren las ventanas de oportunidades; como señalo Jean Monnet “los hombres no aceptan los cambios más que en la necesidad: ellos no ven la necesidad si no es en la crisis”.

¿Puede ser el Mercosur una herramienta de cooperación al desarrollo eficaz en los próximos años?, solo y solo si se transita por el camino señalado en los últimos párrafos; ese es el desafío que enfrentamos.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUEDA S.P. DE MENVIELLE (2004), "La Cooperación Internacional en el Mercosur". Agosto 2004.

En: <http://www.amersur.org.ar/SocEdyTrab/CoopIntMS.htm>

B. AYLLÓN PINO (2008). El papel de los donantes emergentes en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo: El caso de Brasil. La Catarata, Madrid. IUDC.

MERCEDES BOTTO (2005), "En el MERCOSUR, reparar el desencanto". Diario Clarín, Sección Debates. Buenos Aires, 29 de diciembre de 2005. En: [http://www.flacso.org.ar/investigacion\\_ayp\\_contenido.php?ID=135&I=1](http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=135&I=1)

MERCEDES BOTTO; VALENTINA DELICH; DIANA TUSSIE (2003), "El nuevo escenario político regional y su impacto sobre la integración". En: Revista Nueva Sociedad, n. 186, Julio-Agosto, 2003.

En: [http://www.flacso.org.ar/investigacion\\_ayp\\_contenido.php?ID=135&I=1](http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=135&I=1)

MIRYAM COLACRAI, "La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur".

En: <http://sala.clacso.org.ar/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0sursur--00-0-0--0prompt-10---4-----0-1l--1-es-Zz-1---20-help---00031-001-0-0utfZz-8-00&cl=CL3&d=HASH016a2ccb050dde42a2785eb4.5.3&gc=1>

A. FROHMANN (1996), Cooperación Política e integración latinoamericana en los '90, FLACSO, Chile.

M. HIRST (1996), "La compleja agenda política del MERCOSUR" en Roet, R. (ed.), MERCOSUR: Integración regional y mercados mundiales, GEL, Buenos Aires, 1996.

M. HIRST (1996), "La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología". Revista Estudios Avanzados. Vol.10 no.27. São Paulo May/Aug. 1996. En: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141996000200013&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141996000200013&script=sci_arttext&tlng=es)

Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009. SEGIB.

### Páginas Institucionales

FOCEM: [www.mercosur.int/focem/](http://www.mercosur.int/focem/)

MERCOSUR: [www.mercosur.gov.ar/](http://www.mercosur.gov.ar/)

Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina: <http://www.mrecic.gov.ar/>

SOMOS MERCOSUR: [www.somosmercosur.net](http://www.somosmercosur.net)

## **Noticias**

Boletín Somos Mercosur. “Tras más de dos años de polémica, el Senado brasileño aprobó el ingreso de Venezuela: Paraguay tiene ahora la última palabra”.

En: <http://www.somosmercosur.net/general/tras-mas-de-dos-anos-de-polemica-el-senado-brasileno-dio-luz-verde-al-ingreso-de-venezuela-al-mercosur-paraguay-con-la-ultima-palabra.html>

DEUTSCHE WELLE. “Lula aboga por estrechar la cooperación UE-Mercosur”. Reuters.

En: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,4966122,00.html?maca=spa-rss-sp-all-1122-rdf>