

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

EL MERCOSUR DESDE EL INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL Y LA LIBRE CIRCULACIÓN
DE PERSONAS EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN
TESIS DE GRADO

FERNANDO CASTILLO VÁSQUEZ
CARNET 12353-10

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, DICIEMBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

EL MERCOSUR DESDE EL INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL Y LA LIBRE CIRCULACIÓN
DE PERSONAS EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR
FERNANDO CASTILLO VÁSQUEZ

PREVIO A CONFERÍRSELE

EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, DICIEMBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

| | |
|--|--|
| RECTOR: | P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J. |
| VICERRECTORA ACADÉMICA: | DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO |
| VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: | ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO |
| VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: | P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J. |
| VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: | LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS |
| SECRETARIA GENERAL: | LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA |

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

| | |
|-----------------------|---|
| DECANO: | DR. VICTOR MANUEL GALVEZ BORRELL |
| VICEDECANO: | MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX |
| SECRETARIA: | MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR |
| DIRECTORA DE CARRERA: | LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE |

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

MGTR. MAURICIO JOSÉ CHAULÓN VÉLEZ

MGTR. WERNER FLORENCIO OVALLE RAMÍREZ

LIC. FRANCISCA DE JESÚS CARDENAS MORÁN

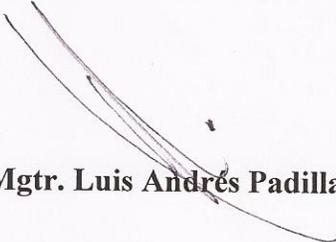
10 de julio 2015

Señores
Facultad de CC. PP. y SS.

Atentamente me dirijo a Uds. en mi calidad de asesor nombrado por el consejo de Facultad para apoyar en la asesoría del trabajo de graduación de la estudiante **Fernando Castillo** carnet: **1235310** e identificado con el título definitivo: **El MERCOSUR desde el intergubernamentalismo liberal y la libre circulación de personas en el sistema de integración**. Al respecto le comento que apoye a la durante el primer semestre 2015 a través de un total aproximado 10 para que culminara su proceso. Después de una lectura del trabajo doy fe de lo siguiente:

- a.- Que su trabajo de graduación ha finalizado satisfactoriamente;
- b.- Que el tema que el estudiante abordó tiene relevancia formativa dentro del marco de un trabajo académico, para fines de graduación y así debe ser considerado y evaluado;
- c.- Que se cumplieron los objetivos inicialmente planteados en el proyecto de trabajo de graduación aprobado por el Consejo de Facultad, que el estudiante utilizó las fuentes pertinentes y recomendadas de información e hizo las citas bibliográficas y de otras fuentes en su caso, en forma adecuada y correcta.
- d.- Los objetivos del trabajo consistían principalmente en el realizar una revisión de las principales corrientes teóricas así como una discusión respecto a la integración regional. En función de esto realizar una interpretación del proceso de integración regional en el MERCOSUR en función de cómo se lleva a cabo el proceso intergubernamental en los órganos de toma de decisión principales.
- e.- Por lo tanto, el informe final de su trabajo de graduación cumple con las exigencias básicas y está redactado en las condiciones que puede ser objeto de revisión final o de discusión por parte de la terna correspondiente según su caso.

Cordialmente:



Mgtr. Luis Andrés Padilla Vassaux



Universidad
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

No. 04623-2015

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado del estudiante FERNANDO CASTILLO VÁSQUEZ, Carnet 12353-10 en la carrera LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 04271-2015 de fecha 19 de octubre de 2015, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

EL MERCOSUR DESDE EL INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN

Previo a conferírsele el título y grado académico de LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 4 días del mes de diciembre del año 2015.



MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI-VILLASEÑOR, SECRETARIA
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

RESUMEN EJECUTIVO

Algunos autores concuerdan que, entre los modelos, sistemas, procesos integracionistas que existen en la actualidad, el Mercosur es el segundo más avanzado, en comparación con su homólogo comunitario europeo. El contexto mundial que exigía una liberalización comercial como respuesta al proteccionismo, especialmente en naciones latinoamericanas, entre otras causas, permitió que el acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil a finales de los años 1980's consideraran la creación de un mercado común como respuesta a las crisis económica en el Cono Sur. Con el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto se da forma, personalidad jurídica e institucionalidad al andamiaje que dinamiza este sistema intergubernamental. En el siguiente Trabajo se observa cómo las temáticas comerciales prevalecen sobre otras; es decir, desde sus objetivos fundacionales el Mercosur expresa su voluntad de abordar temáticas sociales, entre ellas la libre circulación de personas.

Aunque no se han logrado avances en más libertades como si se dio en la comercial, en teoría, se pretende que se expanda hacia otros ámbitos, por lo que los objetivos de este trabajo son el abordaje del Mercosur desde el intergubernamentalismo liberal y determinar la incidencia de las otras libertades, entre ellas la de circulación de personas tanto trabajadores como cualquier otros.

Debido a los pocos avances, se expresa en el trabajo que hace falta que se le otorgue un carácter supranacional que haga prevalecer las Decisiones y Resoluciones acordadas.

Palabras clave: Integración Regional, Mercosur, Libre Circulación de personas, agenda social y económica, intergubernamentalismo.

Índice General

| | |
|--|----|
| Prólogo | 1 |
| Introducción | 2 |
| Capítulo I: Antecedentes | |
| 1.1 Breve introducción al ideario integracionista en América Latina | 7 |
| 1.2 Latinoamérica a finales de los 80 y principios de los 90 | 8 |
| 1.3 El espacio Mercosur | 11 |
| 1.3.1 El Mercosur como proceso de integración político | 13 |
| 1.3.2 El Mercosur como proceso de integración económico | 18 |
| 1.4 La libre circulación de personas en el Mercosur | 24 |
| Capítulo II: Marco Teórico | |
| 2.1 De las teorías de integración y conceptos relevantes | 31 |
| Capítulo III: Análisis y Resultados | |
| 3.1. La estructura institucional y decisionaria del Mercosur | 61 |
| 3.2 El Mercosur desde el intergubernamentalismo liberal | 64 |
| 3.3 La libre circulación de personas desde el intergubernamentalismo liberal | 72 |
| Conclusiones | 80 |
| Recomendaciones | 90 |
| Anexo | 95 |
| Bibliografía | 96 |

Prólogo

El siguiente proyecto monográfico es requerido por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales para el proceso de graduación, respectivamente para optar al grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales. De entre las posibles temáticas a disposición del aspirante, fue escogida la relativa a los procesos de integración en el Cono Sur, siendo el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la libre circulación de personas como un aspecto a estudiar. Por lo tanto, en este trabajo se construye un proceso lógico con lo necesario para cumplir con los objetivos de un estudio de este tipo, a indicarse más adelante.

Introducción

La integración regional y las teorías que la abordan como objeto de estudio toman relevancia en el contexto de la posguerra, específicamente en Europa como una posible respuesta política, social y económica para reducir la probabilidad de llegar a conflictos bélicos tan desastrosos entre Estados que, históricamente, competían entre sí al punto de llegar a encontrarse enemistados y sumidos bajo guerras causadas por intereses nacionales.

Desde entonces, existen diferentes concepciones y teorías que tratan de explicar las razones por las cuáles los estados nacionales se integran unos con otros y qué consideraciones y consecuencias llevan éstos procesos o sistemas en los cuales se mezclan, se fusionan, se confunden y hasta qué punto lo hacen. Para las Relaciones Internacionales es de interés teórico y académico la conceptualización de éstos fenómenos, cada uno con sus propias características, tan discutidos como particulares. (Perrotta, 2014).

Después de la conformación de la Comunidad Económica Europea, en distintos momentos históricos y en distintas condiciones han surgido en el continente diferentes procesos y sistemas de integración regional como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Mercosur, el NAFTA, entre otros; cada uno con gradualidad, intenciones y temporalidades distintas.

Algunos autores que han estudiado la temática afirman que, después de la Unión Europea, el Mercosur es el segundo sistema de integración con más avances y profundizaciones, así como en el imaginario colectivo de la academia se tiene esa percepción; esta premisa es debatida en el

transcurso del presente trabajo ya que se realiza una revisión la cual indica que el objetivo principal del Mercosur es la conformación de un mercado común como tal.

Para la conformación de un mercado común, desde una perspectiva clásica, deben de otorgarse cuatro libertades fundamentales, entre ellas la libre circulación de personas, pudiendo ser mencionada también como libre movilidad de trabajadores ya que es uno de los factores de producción.

No obstante, aunque existan Acuerdos firmados y ratificados que, en teoría, armonizan las condiciones y legislaciones para que los ciudadanos se desplacen de un estado a otro libremente, “la combinación de lagunas normativas estructurales y el endémico déficit jurídico institucional del Mercosur ponen en entredicho la plena realización y efectividad de la libre circulación de personas entre sus Estados Parte.” (Cardesa, 2011).

Esto supone un gran obstáculo para conseguir el objetivo primordial expresado en los Acuerdos y Protocolos fundacionales del Mercosur para lograr un mercado común, si se entiende desde el modelo balasseano. Sin embargo, el concepto de mercado común para el Mercosur puede diferir de éste y es por ello el siguiente trabajo monográfico se estructura de la siguiente manera:

En el primer capítulo se mencionan antecedentes contextuales relevantes a la creación del Mercosur con la firma del Tratado de Asunción y la puesta en marcha del sistema con el Protocolo de Ouro Preto, detallando, también, qué es el espacio Mercosur. También, se hace una distinción entre la dimensión política y la económica del sistema; para la primera, se realiza una cronología los principales acuerdos y acciones político-sociales que han formado y llevado a cabo los órganos institucionales decisionarios. Para la segunda, se establece cómo ha avanzado el proceso de tres de las etapas de integración económica: la zona de libre comercio, la unión

aduanera y el mercado común, sucediendo las tres simultáneamente. Para concluir el capítulo se mencionan y describen los acuerdos más importantes y se explica la poca relevancia o importancia que se le ha dado a avanzar hacia una verdadera área de circulación de personas reflejado en las diferencias de las legislaciones de los estados partes.

En el siguiente capítulo se hace una revisión, discusión y cierta comparación de las principales teorías y enfoques integracionistas, iniciando desde el funcionalismo de la posguerra y su principal exponente, David Mitrany, pasando por el neofuncionalismo Haaseano, una regresión hacia la concepción del federalismo, una mención del transaccionalismo y, por el sistema de integración que aborda este estudio, se realiza un énfasis en el intergubernamentalismo, tanto en su vertiente institucional como la liberal. Se finaliza con el institucionalismo, neo institucionalismo y la teoría de la dependencia cepaleana.

En el último capítulo se analiza al Mercosur de acuerdo a la teoría del intergubernamentalismo liberal, comparando postulados y variables de la teoría con lo que sucede y ha sucedido históricamente. Se determina si hay correlación entre cifras de comercio intrarregional y las negociaciones, se analizan las mismas para determinar porcentajes tanto de vinculación obligatoria de las negociaciones a las jurisdicciones de los estados como indicador del mantenimiento de su soberanía.

Por otro lado, se analiza la libre circulación de personas desde el intergubernamentalismo liberal por medio de conceptualizaciones, debates, comparaciones y métodos.

En los apartados de conclusiones y recomendaciones, se describen los hallazgos encontrados y se realiza una crítica y discusión a la dinámica histórica, política, social y económica del Mercosur y de la temática.

Los objetivos de la investigación son los siguientes:

Objetivo general:

Analizar al Mercosur desde la teoría del intergubernamentalismo liberal.

Objetivos específicos:

Analizar la temática de la libre circulación de personas en el Mercosur desde el intergubernamentalismo liberal.

Discutir los objetivos fundacionales, avances, obstáculos y realidades del Mercosur.

La metodología empleada para el Capítulo III de análisis y resultados es la siguiente: para dar cumplimiento a los objetivos de la investigación consiste en analizar si se cumplen las variables y postulados de la teoría del intergubernamentalismo liberal con la realidad del Mercosur, así como establecer si incide la temática de la libre circulación de personas en el proceso integracionista; entre la información a utilizar y a analizar se encuentran las Decisiones del Consejo Mercado Común (CMC), máximo órgano institucional del sistema de integración, las Resoluciones del Grupo del Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del proceso mismo, cifras de comercio intrarregional y su correlación con la cantidad de negociaciones de los dos órganos mencionados anteriormente, entre otras comparaciones entre realidad y teoría.

La decisión de utilizar una metodología de análisis de los documentos oficiales de las negociaciones del GMC y CMC es por la sugerencia de Andrew Moravcsik, considerado el padre del intergubernamentalismo liberal, que al estudiar un proceso de integración como el Mercosur, ese es el camino a seguir.

Las preguntas de la investigación son las siguientes:

1. ¿Alcanza totalmente el intergubernamentalismo liberal para explicar el Mercosur?
2. ¿Un sistema intergubernamental y estudiado desde el intergubernamentalismo liberal tiene interés en instaurar un área de libre circulación de personas?
3. ¿La creación de un área de libre circulación de personas obliga a delegar soberanía a los estados que conforman el Mercosur o el concepto del proceso de integración podría diferir del balasseano o clásico?

Por lo tanto, para cumplir con los objetivos del trabajo y responder a las preguntas relevantes de la investigación, el mismo se estructura como se menciona anteriormente en ésta introducción.

En el apartado de Conclusiones se realiza un resumen de los primeros dos Capítulos y un debate o discusión sobre los objetivos fundacionales de los primeros tratados, los Acuerdos que se han realizado como leves esfuerzos para instaurar un espacio de libre circulación de personas y las razones por las cuáles, teóricamente y políticamente, a casi 25 años de iniciado el proceso, no han constituido un área de libre circulación de ciudadanos.

Capítulo I

Antecedentes

1.1 Breve introducción al ideario integracionista en América Latina

Los lazos entre Europa y América Latina se remontan a la colonización española y portuguesa en la región y se caracterizan por ser cambiantes y dinámicos durante varias etapas históricas; no es casualidad que los primeros idearios de integración en la región latinoamericana surjan por el debilitamiento de las metrópolis a principios del siglo XIX. También surge el Panamericanismo de finales del mismo siglo y principios del siglo XX como reacción ante los sucesos políticos en Europa. Más adelante, ya iniciado y en desarrollo el proceso de integración europeo, los lineamientos jurídicos y las estructuras institucionales latinoamericanas inician modelos alternativos de organización regional (Vera-Fluixá, Ibid).

La influencia europea es reflejada en el proceso de acción en Europa y reacción en América Latina; sin embargo, aunque cuenten con algunas características comunes, los contextos históricos de las dos regiones han marcado claras diferencias políticas, culturales y económicas que, consecuentemente, resultan en diferencias en circunstancias, instrumentos y mecanismos para las dinámicas de integración regional (Vera-Fluixá, Ibid).

Por lo anterior y otra variedad de razones contextuales y coyunturales, como se menciona en la introducción de este trabajo, actualmente en América Latina existen diversos procesos de integración regional como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA, iniciado antes que el proceso europeo), entre otros.

1.2 Latinoamérica a finales de los 80 y principios de los 90

A principios de los años ochenta, América Latina enfrentaba una profunda crisis económica: “Para 1982 casi todos los países latinoamericanos y caribeños habían sido afectados por la más profunda y prolongada recesión económica de los últimos 50 años. Aunque fuerzas externas fueron determinantes en el agravamiento de la crisis, otros factores no menos importantes actuaron, como por ejemplo la inconsistencia en el manejo de políticas económicas, especialmente en cuanto a la adopción de medidas que favorecieron, sin previsión, altos niveles de endeudamiento externo; la desorbitada expansión del gasto doméstico en varios casos, y las políticas de estabilización de precios basadas en el manejo casi único de las tasas de cambio.” (Recuperado del sitio web Zona Económica, SF).

Esto condujo a que: “La mayoría de los países latinoamericanos se vio forzada a llevar a cabo ajustes con el propósito de crear mayor estabilidad macroeconómica, lo que a su vez permitiría una mejor inserción en el mercado internacional y un crecimiento económico sostenible. Los cambios del ajuste hicieron énfasis en la política económica, en los compromisos de los gobiernos a mantener la continuidad de los programas de reforma y al hecho de que muchos de los cambios en varias naciones dependieron al final de la mejora en las condiciones económicas internacionales.” (Recuperado del sitio web Zona Económica, SF).

“Para enfrentar este escenario -cuyos problemas económicos se agravaban debido al problema de la deuda externa- las naciones latinoamericanas llevaron a cabo los procesos de ajuste.” (Recuperado del sitio web Zona Económica, SF).

Estos ajustes fueron promovidos e impulsados en 1989 por el Consenso de Washington: “El Consenso de Washington¹ surgió en 1989 a fin de procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina. Se trata, sobre todo, de encontrar soluciones al problema de la deuda externa que atenaza el desarrollo económico de la zona latinoamericana y, al mismo tiempo, establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica”. (Casilda, 2004). Se pretendía un cambio de modelo económico y político para pasar de ciertos rezagos de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) hacia una liberalización comercial, acompañada de reformas fiscales, respeto presupuestario, entre otras cuestiones.

“El acceso a las importaciones de factores de producción intermedios a precios competitivos se consideraba importante para la promoción de las exportaciones, mientras que una política de protección de las industrias nacionales frente a la competencia extranjera se interpretaba como creadora de distorsiones costosas que acababan penalizando las exportaciones y empobreciendo la economía nacional.” (Casilda, Ibid).

Por consiguiente, se fue dando un cambio de paradigma, aceptado y cuestionado en algunas de las disposiciones del nuevo modelo económico propuesto y con las condiciones de la época se consideraron importantes, entonces, los grandes espacios económicos (algunos mencionados en el próximo párrafo) para permitirse ser competitivos en un mercado mundial cada vez más exigente.

Se observa una reactivación de la integración regional en América Latina, no solamente en el caso del Mercosur, en esa búsqueda de conformar mercados más grandes, tener mayor poder de negociación, mejorar sus economías mediante el comercio intrarregional y con otros países, entre

¹ El Consenso de Washington es el acuerdo entre el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), con sedes en dicha ciudad, en relación a las reformas económicas a seguir en los países en crisis, principalmente América Latina.

otras cosas: “Los hechos más evidentes de esta tendencia son el establecimiento del Mercado Común del Cono Sur Americano (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, definido como una Unión Aduanera a partir de 1995; la reactivación de los compromisos en el Pacto Andino proponiendo un Mercado Común subregional para 1994, en el Mercado Común Centroamericano con metas de unificación de políticas comerciales para fines de 1992 y en la Comunidad del Caribe (CARICOM); la constitución del Grupo de los Tres entre Colombia, Venezuela y México con el propósito de establecer un área de libre comercio hacia 1995; la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte; y, finalmente, varios acuerdos bilaterales de liberación parcial de comercio que involucran a Argentina, Chile, México y Venezuela.” (Porta, SF). Cada proceso, no necesariamente integracionista sino muchas veces regionalista tiene sus propias características y manifiesta distintos niveles de profundización.

1.3 El espacio Mercosur

En relación a los antecedentes del Mercosur, durante la década de los 80 se dan acercamientos entre Brasil y Argentina expresados en la firma de una gran cantidad de acuerdos sectoriales y bilaterales, los cuales fundaron las bases para el inicio de una zona de libre comercio y, posteriormente, el discurso constitucionalizado de unión aduanera en el marco del Mercosur.

La relación bilateral vio otras oportunidades y no se estancó ahí: “Los acuerdos entre Argentina y Brasil sentaron un precedente positivo para la región, que luego fue capitalizado por medio de la unión de Uruguay y Paraguay, y la conformación de un proyecto de integración más ambicioso.” (Sica, 2006).

Malamud (2011) confirma lo anterior explicando: “Nacido como consecuencia de la redemocratización y de la disolución de viejas hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil, el Mercosur se desarrolló luego con un perfil económico más orientado hacia el exterior. El presidente argentino Raúl Alfonsín y su par brasilero José Sarney encabezaron el proyecto original de acercamiento imprimiéndole su estampa política y personal. Más tarde, el presidente argentino Menem y los brasileros Collor de Mello, Franco y Cardoso continuaron liderando el proceso y manteniendo un fuerte control presidencial sobre el mismo.”

Como se menciona anteriormente, la fundación del Mercosur se ve impulsada en un contexto a nivel internacional influenciado por el Consenso de Washington. “Durante la primera mitad de la década del 90, hubo una abundante oferta de capitales a escala global, hecho que facilitó el crecimiento de las economías periféricas y el desarrollo del comercio mundial. Muchos países de América Latina (entre ellos, México, Argentina y Brasil) se fueron incorporando

progresivamente al grupo de “mercados emergentes” y se vieron ampliamente favorecidos por las nuevas corrientes de inversión, las cuales financiaron parte de sus reformas estructurales. Por otra parte, se da también en esta década un fuerte crecimiento de los acuerdos regionales de comercio a nivel mundial que complementaron las reformas estructurales y los procesos de liberalización.” (Sica, 2006).

Se inicia entonces el proceso de integración regional del Mercosur, el cual algunos autores consideran que, entre todas las dinámicas integracionistas latinoamericanas, el que más avances ha logrado a lo largo de su existencia es el Mercado Común del Sur, comúnmente llamado Mercosur.

Según Malamud y Schmitter (2006): “Suele afirmarse que el Mercado Común del Sur (Mercosur) es, después de la UE, el proyecto de integración regional que ha alcanzado mayor desarrollo.” Más adelante, se observa que ésta premisa es debatible según el enfoque.

Más adelante, el mismo Malamud (2011) explica que hubo una época de grandes avances y, desde entonces, el proceso ha progresado lentamente: “En sus primeros siete años, triplicó sus flujos de comercio intrarregional al mismo tiempo que aumentaba el comercio extrarregional. Además, incrementó fuertemente la inversión extranjera directa en sus países miembros y se convirtió en un actor relevante tanto para empresas como para gobiernos extranjeros.”

La página oficial del Mercado Común del Sur lo define como “(...) un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión.” (Recuperado de la Página oficial del Mercosur, 2012).

El mismo cuenta como estados asociados a Chile, Ecuador, Colombia, Guyana y Surinam, así como a México y Nueva Zelanda como observadores (Recuperado de la Página oficial del Mercosur, 2012).

Para comprender al Mercosur hay que hacer una distinción, sumamente importante, entre los tratados políticos y acciones de mayor importancia y, por aparte, sus etapas de integración económica, ya que son dos procesos paralelos con distintas implicaciones, avances y retrocesos.

1.3.1 El Mercosur como proceso de integración político

Iniciando con el proceso político, el Mercosur inicia el 26 de marzo 1991 con la firma del *Tratado de Asunción*, en la capital de Paraguay, en el cual se establecieron las directrices para la creación de un mercado común que permitiera a los estados que lo conformara un desarrollo económico por medio de la ampliación de las estructuras de los mercados nacionales.

Este mercado común implicaría la eliminación de barreras arancelarias, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la coordinación de políticas macroeconómicas, la armonización de las legislaciones de los estados parte, entre otras disposiciones, bajo un marco de reciprocidad entre derechos y obligaciones de los mismos. (Tratado de Asunción, 1991).

Pasan tres años para que en 1994, se firma el *Protocolo de Ouro Preto* el cual le brinda el carácter de persona jurídica al Mercado Común del Sur a nivel internacional, reafirmando institucionalmente la búsqueda de una unión aduanera, la adopción de un arancel externo común, el establecimiento de una zona libre de aranceles (con excepciones en el azúcar y el sector automotriz), entre otras acciones para la confirmación de un mercado común.

El Protocolo de Ouro Preto es también el que define cómo los estados partes acuerdan la estructura institucional inicial del Mercosur y disponen la creación de seis diferentes órganos, cada uno con funciones específicas, para continuar con el desarrollo y avances logrados durante la etapa mencionada anteriormente.

Posterior a ello, durante el período de 1995 a 1996 es cuando se firman acuerdos con otros bloques regionales como la Unión Europea, y se posiciona como pilar en la política exterior de las burocracias competentes de los estados parte. (Sanguinetti, SF).

Dos años después, el 24 de julio de 1998, los estados partes del Mercosur, así como Bolivia (que no se encontraba en proceso de adhesión) y Chile, firman el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático el cual busca la permanencia de regímenes, instituciones y ordenamiento democráticos en los países que lo ratifican, por lo que se observan intentos de abordaje de diferentes temáticas que contribuyen al desarrollo de la dinámica integracionista y para la solución de los problemas entre ellos. (Protocolo de Ushuaia, 1998).

Luego, pasan cuatro años para la firma de otro tratado político importante. El Protocolo de Olivos, firmado en 2002 y entrando en vigencia en 2004, el cual establece la creación de un Tribunal Permanente de Resolución de Controversias (TPRC) para tratar los problemas en distintas cuestiones que puedan afectar a los estados partes. La dinámica del TPRC funciona con la designación de árbitros de cada estado miembro los cuales realizan una negociación para lograr soluciones a los conflictos que atañen en su totalidad o de manera parcial a los países en cuestiones específicas.

Creado en 2005 y en funcionamiento desde 2006, el FOCEM, el cual es el “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – FOCEM – es el primer mecanismo solidario de

financiamiento propio de los países del MERCOSUR y tiene por objetivo reducir las asimetrías del bloque. Éste se integra y funciona por aportes de los Estados Partes y se destina a financiar Proyectos de mejoramiento de la infraestructura, competitividad de las empresas y desarrollo social en los países del MERCOSUR. Asimismo, financia Proyectos para el fortalecimiento de la propia estructura institucional del MERCOSUR.” (Recopilado de la Página oficial del Mercosur, 2012). Los resultados que ha tenido el FOCEM en la reducción de asimetrías entre los países que conforman no han sido los deseados, lo que puede ser una de las varias causas por las cuáles no se da una libre circulación de personas en el Mercosur. Se ahonda en esto en los apartados finales, ya que el mantenimiento de soberanía e intereses nacionales y la poca voluntad de avanzar significativamente en las etapas de integración puede estar condicionada por las asimetrías entre los países miembros.

En 2006, sucede un hecho histórico importante en el sistema de integración con la adhesión de Venezuela al mismo, con el Protocolo de la Adhesión de Venezuela, el cual dice en su Artículo I: “La República Bolivariana de Venezuela adhiere al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, al Protocolo de Olivos para Solución de Controversias del MERCOSUR, que figuran como anexos I, II y III, respectivamente, en los términos establecidos en el artículo 20 del Tratado de Asunción.” (Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, 2006). Como comentario, la adhesión de un estado a un proceso de integración puede debilitar el sistema, ya que la tan deseada armonización en diversidad de ámbitos se retrasa, aunque eventualmente llegue a lograrse. El proceso, tanto el previo como en el momento de firma del tratado es político; sin embargo, cabe recalcar que en un sistema de integración como el Mercosur los intereses principales son económicos, aunque cabe indicar que casos como la Adhesión de

Venezuela o las relaciones Argentina-Brasil en el inicio del proceso son motivados por fines políticos.

Ese mismo año se funda el PARLASUR como órgano de representación de los pueblos de los estados partes, independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del MERCOSUR. “La conformación del Parlamento significa un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleja el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuye a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.” (Recopilado de la Página oficial del Parlasur, SF). El Parlasur sirve como un enlace entre las demandas de los grupos de la sociedad civil y los órganos competentes del sistema institucional del Mercosur; esto es debatible y en el Capítulo III se explica la poca o nula representación y participación de los actores sociales internos de los estados partes.

En 2007 se crea el Instituto Social del Mercosur, o ISM, el cual “es una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales e implementación de líneas estratégicas con el objetivo de contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del MERCOSUR.” (Instituto Social del Mercosur, 2015). Entre los objetivos de la entidad se encuentran la coordinación del diseño, monitoreo, evaluación y difusión de proyectos sociales regionales, así como la promoción y el desarrollo de investigaciones con el fin de apoyar la toma de decisiones en el diseño, implementación y evaluación de los impactos de las políticas sociales.

Dos años después se crea “el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR es una instancia intergubernamental creada en el año 2009 por Decisión del

Consejo del Mercado Común² (CMC) 14/09. Tiene como funciones principales la cooperación técnica, la investigación, la capacitación, y el apoyo en la coordinación de políticas regionales de los derechos humanos.” (Recopilado de la Página Oficial del IPPDH, SF).

En el año 2010 se crea “la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS) es creada por la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 65/10², con el objetivo de consolidar y profundizar la participación de organizaciones y movimientos sociales de la región en el bloque. Inicia su funcionamiento en noviembre de 2013, con sede en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay. La UPS nace de la vocación de los gobiernos del bloque de ampliar las bases de representación y participación popular en el MERCOSUR, a partir de la convicción de que una integración de raigambre popular, inclusiva, requiere canales institucionales y políticos robustos, para consolidarse y llegar a todo el territorio mercosureño.” (Recopilado de la Página oficial del Mercosur, 2012).

Un hito histórico sucede en 2012, cuando el Estado Plurinacional de Bolivia se adhiere al Mercosur. Sin embargo, para el momento de la firma del Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay se encontraba suspendido del Mercosur por la destitución del entonces presidente Fernando Lugo por un juicio político de corta duración. Se suspende a Paraguay durante un período, que paró durando un poco más de un año, cuando se tomó la decisión de adherir a Bolivia. Después, con el regreso de Paraguay al Mercosur, éste no aceptó la decisión de adhesión del país andino en un inicio cuando todos los estados partes debían de

² En el Capítulo III, Análisis y Resultados, se explica cómo funcionan los dos órganos decisionarios más importantes del sistema mercosureño: el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). Un breve organigrama puede observarse en Anexos. Si se desea observar el organigrama completo, visite el sitio web: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/492/1/estructura.noviembre_es.pdf

hacerlo. Hasta la reunión interpresidencial llevada a cabo el 17 de julio de éste año, Paraguay aceptó la inclusión de Bolivia al Mercosur.

Estos son, según la página del Mercosur y otras fuentes, los tratados y acciones políticas más importantes que se han llevado a cabo durante la historia del sistema de integración.

1.3.2 El Mercosur como proceso de integración económica

Por otro lado, está el proceso de integración económica que se ha desarrollado simultánea y paralelamente al Mercosur político. Este proceso puede definirse en tres etapas: 1) la etapa de liberalización comercial, 2) la de unión aduanera y 3) la de mercado común. (Vaillant, 2014).

Se denomina al período que abarcaría la firma del Tratado de Asunción en 1991 y diciembre de 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto como etapa de transición, en la cual se realizarían esfuerzos para que surgieran las condiciones necesarias que dieran como resultado las disposiciones acordadas para ya iniciar formalmente el sistema de integración. (Vaillant, Ibid).

Esos avances, entre 1991 y 1994, se dieron en base al Programa de Liberalización Comercial (PLC), cronograma que enmarcara una lista de acciones a seguir para la construcción de una zona de libre comercio, previendo alcanzar la preferencia arancelaria del 100% dentro del bloque. (Vaillant, Ibid).

Luego de la firma del Protocolo de Ouro Preto, se instaura otro cronograma de liberalización comercial, llamado Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (RAM), el cual presentó demoras ya que los países, principalmente los pequeños, presentaron listas de protección de mercancías relativamente largas, por lo que se establecen plazos más largos para las listas de los diferentes estados, en la búsqueda de completar la Zona de Libre Comercio. (Vaillant, Ibid).

Pese a los esfuerzos realizados durante años y los avances y retrocesos del proceso, es en 1996 que inicia la etapa más complicada desde su fundación.

El mismo Sanguinetti (SF) indica las razones por las cuales se llega a tan difícil situación: “El paso a una agenda compleja, a medida que se iban completando las reducciones arancelarias, puso de relieve las diferencias que prevalecían para avanzar en la integración de los sectores de servicios, el acceso a los mercados financieros, la armonización fiscal y la coordinación macroeconómica.”

Sin embargo, siguieron dándose algunos avances y para el año 1999, se cumplen los plazos establecidos en el RAM para las listas presentadas por Argentina y Brasil y, para el 2000, llegan a su fin los determinados para las de Paraguay y Uruguay. Lo anterior llevó al Mercosur a constituirse como “(...) una zona de libre comercio arancelaria casi universal.” (Vaillant, 2014). Se mencionan anteriormente las excepciones en el sector automotriz y en el caso del azúcar; las otras mercancías de origen intra Mercosur, llegan a estar liberalizadas. Como comentario complementario, se ven similitudes en el caso centroamericano que, algunos productos importantes como el azúcar, el café y el banano, siguen protegidos por consenso regional de los países.

Desde el año 2000, entonces, un éxito casi total en la creación de una zona de libre comercio y, aunque se trataron en distintos momentos temas que trascendían lo puramente económico, llegando a ser algunos de índole política, social, entre otras, como se menciona en el apartado anterior, el aspecto comercial de productos era el primordial en la dinámica mercosureña.

Sin embargo, aunque no existan ya, prácticamente, barreras arancelarias, existen otro tipo de barreras tales como “licencias no automáticas, barreras técnicas, impuestos domésticos

discriminatorios, entre otras. La solución de los conflictos comerciales asociados a la aplicación de estas barreras ha sido un procedimiento de tipo ad hoc y bilateral entre los gobiernos, sin utilizar los mecanismo institucionales previstos en el acuerdo.” (Vaillant, Ibid).

Hasta la actualidad, sigue siendo necesario el certificado de origen para beneficiarse de los incentivos arancelarios. Se han firmado Acuerdos y Tratados para dar una liberalización más amplia (con mercancías que no son de origen), pero, como se indica posteriormente en este trabajo, los Estados no vinculan, en ciertos casos, las decisiones de los órganos del Mercosur con sus legislaciones internas. (Vaillant, 2014).

En el tema de la liberalización de servicios, no se han dado avances significativos durante todo el proceso, desde su conformación hasta la actualidad. El Protocolo de Montevideo, firmado en 1997 buscaba establecer principios y disciplinas para promover el libre comercio de servicios entre los países integrantes del Mercosur. Sin embargo, entra en vigencia hasta diciembre de 2005, siendo Paraguay el último en ratificarlo, contemplando un proceso de liberalización de 10 años (terminando en el año actual) y los resultados no han sido los esperados ya que, desde el 2007, solamente se han dado cuatro decisiones relacionadas a servicios, siendo la última en 2010. En la liberalización en servicios no se ha internalizado ninguno de los compromisos relevantes asumidos en la negociación. El proceso está virtualmente estancado. (Vaillant, Ibid).

Resumiendo lo anterior, relativo a la zona de libre comercio, si bien desde los inicios del nuevo milenio se han tenido avances en algunas áreas, como la liberalización de mercancías, en otras como la de servicios se ha visto congelada o con lentas mejoras, por lo que la etapa de liberalización comercial sigue vigente.

En relación a la etapa de Unión Aduanera, se buscaba en sus inicios el establecimiento de un arancel externo común (AEC). Actualmente, sigue sin existir para todos los rubros que le competen. Como se dio en la etapa de liberalización comercial, muchos países dieron listas de excepciones y un buen porcentaje de éstos siguen sin estar armonizados. Vaillant, (Ibid) indica “que a la culminación de los diferentes períodos para converger hacia un arancel externo común, se determina que el proceso no se cumplió. Los países fueron prorrogando casi todas las listas de excepciones de mercancías que se establecieron originalmente en la reunión de Ouro Preto en 1994. Esto permite concluir que 20 años después de iniciado el proceso de construcción de la unión aduanera muy poco se avanzó.” Los principales rubros donde no existe un AEC son los de Bienes de Informática y Telecomunicaciones y Bienes de Capital.

Modolo (2008) no es tan determinante en este aspecto, ya que explica que a catorce años del Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur se encuentra en una etapa de Unión Aduanera imperfecta. Sin tener claro qué es una unión aduanera imperfecta y a falta de explicación de la autora, se puede asumir que es por la no armonización totalizada de los rubros en relación al AEC.

Para terminar con las etapas de integración económica, la de Mercado Común es la que menos avances ha tenido.

Está claro que el objetivo principal del Mercosur es llegar a ser un Mercado Común. En el Artículo I del Tratado de Asunción se indica: “Este Mercado Común implica: -La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.” (Tratado de Asunción, artículo I, 1991).

Para llegar a ser un mercado común como tal, si se toma como modelo el de Bela Balassa, se deben de dar las cuatro libertades básicas, llamadas también la movilidad de factores productivos, de un proceso integracionista. Anteriormente se explica que la libre circulación de bienes o mercancías existe, de manera casi perfecta, en el Mercosur. Por otro lado, las libertades de circulación de servicios, de capitales y de personas no presentan avances significativos.

Esto lo indica Vaillant (2014) cuando afirma que: “(...) la movilidad de factores que se ha generado entre los países del MERCOSUR se ha dado dentro del marco que permiten las legislaciones nacionales y no ha sido el resultado de la aplicación del proceso.” Es decir, cada país tiene su propia legislación en relación a la temática y sigue dándose una existencia de aduanas fronterizas por las cuáles los ciudadanos de los estados partes realizan sus trámites aduaneros y, al llegar a otro país que conforma el Mercosur, deben de adaptarse a las legislaciones locales por la falta de armonización de las mismas en todo el espacio del sistema de integración.

Como varios autores explican, aunque algunas de las decisiones del Grupo Mercado Común y de las resoluciones del Consejo del Mercado Común indiquen que son vinculantes a las legislaciones de los estados firmantes, en muchas ocasiones, no las ratifican por los medios correspondientes. La limitada armonización de las legislaciones en las decisiones y resoluciones del Mercosur, en especial, de liberalización, presenta un problema para el desarrollo y evolución para el mismo, ya que, como Modolo (2008) indica: “(...) la libre movilidad de factores productivos (bienes, capitales, servicios y trabajo) mejora la eficiencia del sistema internacional. Esto explicaría la decisión por parte de los gobiernos a involucrarse en procesos de integración como estrategia para mejorar su desempeño económico en mercados más amplios que los estatales.” Si los estados partes no llegan a esa armonización, las libertades se ven restringidas de

diversas maneras y, al verse restringidas, el proceso se encuentra en un estancamiento para la consecución de los objetivos fundacionales. Sin embargo, y en esto se ahonda más adelante en el trabajo, aunque puede asumirse que la mano de obra es un factor productivo y que para conformar un mercado común debe darse la libertad de circulación de personas, el Tratado de Asunción se refiere a los bienes, servicios y capitales y solamente hace una mención de “factores productivos”; lo anterior puede entenderse como una leve referencia a la mano de obra más no se encuentra explícitamente redactado en el documento oficial.

Dicho todo lo anterior, se puede decir que el Mercosur, aunque con esfuerzos políticos y económicos ha tenido avances, está lejos de conformar un Mercado común como tal. El incumplimiento de plazos de los acuerdos, la no armonización de legislaciones, las diferentes ideologías en períodos distintos de gobierno, la presión de algunos actores y la preocupación por preservar intereses nacionales son algunas de las causas por las cuales ha habido avances y retrocesos en el proceso.

1.4 Libre circulación de personas en el Mercosur

Siguiendo el modelo de Bela Balassa (1964, citado en Modolo, 2008) las etapas de los procesos de integración son las siguientes:

Área de Libre Comercio: reducción total de los aranceles aduaneros entre los Estados miembros.

Unión Aduanera: liberalización del comercio recíproco de todos los bienes producidos y adopción de una política arancelaria común en relación con el resto del mundo.

Mercado Común: caracterizado por el libre comercio y circulación de los factores de producción: bienes, servicios, trabajo y capital entre los Estados miembros.

Unión Económica: es un mercado común, donde existe además cierta armonización de políticas económicas nacionales.

Integración económica total: unificación de las políticas monetaria, fiscal, anticíclica y social.

Teóricamente, el modelo balasseano indica que para un proceso de integración que pretenda ser un mercado común, los estados miembros deben garantizar las cuatro libertades principales. En la misma línea, Vanina Modolo (2008) explica en su trabajo que los tratados constitutivos de los procesos de integración se refieren a la libre circulación del factor productivo trabajo cuando se pretende la conformación un mercado común, por lo que su importancia es esencialmente económica e instrumental.

Entre las libertades que, en teoría, deben darse en un mercado común se encuentra la libre circulación de personas, la cual puede definirse, de Acuerdo al artículo 39 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea (1957), “como una abolición de toda discriminación por razón

de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.”

A lo anterior puede agregársele la supresión de los controles en las fronteras interiores para todas las personas, de acuerdo al mismo Tratado Constitutivo; lo anterior no sucede en el Mercosur, ya que los países cuentan con fronteras interiores y los ciudadanos deben de cumplir con los requisitos para movilizarse de un país a otro. Por otro lado, la libre circulación de personas también implica la adopción de medidas de refuerzo y armonización de los controles en las fronteras exteriores, lo cual no existe en el Mercosur, ya que cada país tiene sus propias regulaciones.

De los objetivos primordiales, la libre circulación de bienes, servicios, capitales y factores productivos, entre otros objetivos fundacionales, han sido puntos de diálogo y negociación entre los gobiernos de los estados parte y los órganos correspondientes en el Mercosur. No se tiene claro si existe la intención de abordar y profundizar en el tema del factor productivo trabajo ya que los esfuerzos realizados, traducidos en Acuerdos, no son prometedores.

Pérez (2008) explica que no fue hasta el 1 de Enero de 1995 que se puso en marcha la Unión Aduanera, y que las temáticas de migraciones laborales y de libre circulación estuvieron a cargo del Subgrupo Técnico 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social aunque en el cronograma de Las Leñas, firmado en 1992, se determinaron tiempos y tareas a ser cumplidas para 1994, con una propuesta de medidas de implementación de la libre circulación.

El mismo autor explica que, aunque con un tinte muy ambicioso, sin embargo, dicho cronograma dio indicios de la decisión política de alcanzar metas y objetivos, pero el hecho de que no se

hayan cumplido ni siquiera las primeras acciones de dicho acuerdo evidencia las dificultades y resistencias que presentó su concretización.

Pérez (1997), de manera general, menciona lo anterior: “La apertura de la economía, la promoción de las privatizaciones, las facilidades a la instalación de empresas extranjeras y de emprendimientos mixtos, no ha tenido contrapartida en lo que se refiere a la movilidad de mano de obra. En este sentido, los avances verificados en las negociaciones y en el plano institucional del MERCOSUR referidos a la cuestión social en general y a la circulación de mano de obra en particular han sido escasos y fuertemente asimétricos con aquellos vinculados a la economía y el comercio.”

Entre los Acuerdos y Tratados de mayor relevancia que se relacionan a la libre circulación de personas o tienen tintes de esfuerzos para avanzar en la temática, firmados en el año 2002, se encuentran el Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile y el Acuerdo de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que se aborda el tema laboral y de libre circulación de personas en el proceso de integración regional del Mercosur.

El primer Acuerdo garantiza la libre residencia de los nacionales de esos países en cualquiera de los otros, con la mínima exigencia de la nacionalidad y un certificado de carencia de antecedentes penales; permite también que los inmigrantes de los países citados gocen de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que los nacionales del país de recepción, lo que marca un hito en el fortalecimiento de los derechos humanos en este espacio. También declara el principio de la reunificación familiar, el derecho a la transferencia de remesas al país de origen, y la igualdad de trato de nacionales y extranjeros respecto al acceso

a un trabajo y a la aplicación de la legislación laboral; entre otros. Este convenio ha sido ratificado a la fecha por todos los países firmantes. (Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 2002).

El segundo acuerdo permite a los nacionales de un Estado Parte o Asociado, que se encuentren en el territorio de otro, a efectuar la tramitación migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de egresar del mismo, independientemente de la categoría con la que hubiera ingresado la persona solicitante y del criterio en el que quisiera encuadrar su situación migratoria. (Acuerdo de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 2002).

Nicolao (2011) afirma que fue un hito sin precedentes la firma de éstos tratados, principalmente del primero por su mayor importancia y relevancia ya que, como se menciona anteriormente, solamente existía un sub-grupo técnico que trabajara en la temática.

No obstante, analizando el Acuerdo sobre Residencia de los ciudadanos de los estados, se observa que es una secuencia de los intentos por instrumentalizar la política migratoria común; es decir, una herramienta con la que se busca otorgar un cauce legal e institucional a la movilidad laboral en el Mercosur que permita la libre residencia; sin embargo, se presentan obstáculos en relación a las leyes, reglamentos e instituciones de cada uno de los seis países. (Muñoz, 2010).

No solamente en la temática de la libre circulación o movilidad de factores productivos, durante el presente trabajo se puede observar que aunque los estados miembros firmen e incluso ratifiquen las Decisiones y Resoluciones de los órganos decisionarios del Mercosur, pueden suceder dos situaciones: o no se cumplen los plazos establecidos en los acuerdos o las legislaciones nacionales adaptan las disposiciones a conveniencia para las legislaciones

nacionales. Esto sucede ya que los estados siguen haciendo uso de su soberanía y, aunque firmen y ratifiquen tratados, los intereses nacionales prevalecen, así como la institucionalidad interna de los mismos.

Aunque ciertos autores lo tipifiquen como el Acuerdo de mayor importancia en relación a la libre circulación de personas o de la movilización del factor trabajo en el caso mercosureño, ese cauce legal que indica Muñoz es debatible cuando el último estado en ratificarlo, Paraguay, se tardó 7 años y los Estados siguen contando con particularidades nacionales.

No se tiene claro, entonces, la razón por la cual establecen un Acuerdo tan amplio si los estados lo adaptan a conveniencia en sus legislaciones internas y que las disposiciones en el mismo son solamente concernientes a la dinámica interna de la institución intergubernamental. (Muñoz, 2010).

Existe también el Acuerdo Para la Creación de la Visa Mercosur, donde vemos que su alcance es limitado, ya que se aplica solamente para determinados ciudadanos de los estados firmantes ya que, de acuerdo al artículo I de dicho documento, “se aplica a gerentes y directores ejecutivos, administradores, directores, gerentes-delegados o representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente calificados o especialistas, profesionales de nivel superior.” (Acuerdo Para la Creación de la Visa Mercosur, 2003).

El mismo Acuerdo explica que la Visa Mercosur permite la estadía de hasta dos años a la persona que cumpla con los requisitos y aplique. También le da la opción pedir una prórroga por el mismo período de tiempo, hasta llegar a un máximo de cuatro años, contados a partir de la fecha de entrada en el territorio del Estado Parte receptor, de acuerdo al artículo 2 del documento

oficial. Dicho acuerdo excluye a trabajadores como obreros, técnicos de baja calificación, o lo que puede determinarse como mano de obra. Es de cuestionarse las razones y el por qué un año antes de la firma de éste Acuerdo se firman dos a niveles macro y luego se instrumentaliza otro que le permite la estadía y residencia a solamente un sector exclusivo de la población como a gerentes, directores ejecutivos, representantes legales, científicos, investigadores, catedráticos, periodistas, técnicos calificados y profesionales de nivel superior de los Estados partes

Por último, entre los Acuerdos importantes relacionados a la libre circulación de personas en el marco del Mercosur se encuentra el creado en febrero del año 2006, denominado Procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los estados partes del Mercosur y estados asociados en el cual, de acuerdo se establecen los procesos que deben de llevarse a cabo cuando un menor de edad, dependiendo de la reglamentación jurídica de cada país, desea desplazarse hacia otro.

Son mayoritariamente aspectos burocráticos, institucionales e internos los que se abordan y se tratan en varios acuerdos mencionados, no teniendo una incidencia verdadera para conseguir un avance significativo para la libre circulación de personas ni en la armonización de los marcos legislativos internos de los estados para que se den las condiciones que garanticen esta libertad. Siguen existiendo fronteras internas y legislaciones locales que no se armonizan unas con otras, lo que muestra un mantenimiento de la soberanía de los Estados.

La siguiente tabla sintetiza el alcance de los cuatro acuerdos mencionados anteriormente:

Tabla 1. Acuerdos sobre circulación de personas en el Mercosur

| Acuerdo | Año de firma | Alcance |
|--|--------------|--|
| Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile | 2002 | Disposiciones aduaneras y de trámites para que los ciudadanos de esos estados. Igualdad de trato laboral de extranjeros radicados en otro país. |
| Acuerdo de Regularización migratoria interna para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile | 2002 | Disposiciones de trámite para que los ciudadanos de esos estados. |
| Acuerdo para la Creación de la Visa Mercosur | 2003 | Aplicable solamente a gerentes, directores de empresas, representantes legales, etc. Permiso de estadía para dos años con posible prórroga de otros dos. |
| Procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los estados partes del Mercosur y estados asociados. | 2006 | Proceso de trámite y de documentación para menores de edad que deban desplazarse de un estado mencionado a otro. |

Fuente: elaboración propia con la información de los Acuerdos y Procedimientos oficiales.

Por lo tanto y para seguir con el avance de la investigación, en el siguiente capítulo se hace una revisión de las teorías de integración que ayudará a determinar cuál es más apta para el caso de estudio de este trabajo.

Capítulo II

Marco Teórico

2.1 De las teorías de integración y conceptos relevantes

Las teorías y los conceptos integracionistas tienen sus antecesores, como aquí se indica: “El concepto de integración parte de la noción de sociedad internacional, la cual según autores como el británico Hedley Bull se origina en tres concepciones:” (Vieira, 2005).

La primera es: “La hobbesiana de conflicto entre los Estados, donde cada uno impone sus intereses y que se opone a la idea de integración; (Vieira, Ibid). Plantea que el interés estatal o nacional se antepone a la idea de integrarse con otros.

Otra es “...la kantiana, antecedente fundamental de la concepción integracionista, con el punto de partida de formas de cooperación entre los Estados gracias a lazos transnacionales de unión y de acercamiento entre individuos de una comunidad humana con intereses similares, que podrían conducir incluso a la desaparición del sistema de estados;” (Vieira, Ibid). Una concepción bastante idealista, pero que, como se indica más adelante, es de la que parten algunas de las teorías de integración. La desaparición del sistema de Estados es utópica, ya que, aunque existan en la actualidad sistemas de integración muy avanzados, una extinción del Estado moderno está aún lejos de existir.

La última que menciona Vieira es: “...y la grosciana, intermedia en relación con las anteriores, pues no acepta el conflicto generalizado, ni piensa tampoco que los intereses deben ser siempre similares entre las personas. Su visión es la de una sociedad de Estados con reglas e instituciones definidas, donde eventualmente podrá haber conflictos, pero donde las reglamentaciones

acordadas tienden más bien a facilitar los intercambios comerciales. (Vieira, 2005). Ésta última es la que más se acerca a la realidad; se observan procesos de integración donde todavía hay conflictos, pero por sus intercambios comerciales no llegan a escaladas de los mismos, lo cual se asemeja de cierta manera a una visión realista.

Existen conceptos clave para comprender las razones por las cuales los estados se integran, entre los que está: “El regionalismo se sustenta en la idea de región, es decir, en un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos. En Relaciones Internacionales puede ser entendida como un subsistema supranacional del sistema internacional o como una formación regional emergente con su propia dinámica.” (Oyarzún, 2008). Es decir, la región puede definirse como un conjunto de Estados con niveles altos de interdependencia, que puede ser un subsistema supranacional del macro sistema internacional o puede ser un proceso que se da de manera propia, independiente de las principales instituciones del sistema.

Russett (1967 citado en Oyarzún, Ibid), por su parte, propuso identificarla en relación a tres pautas, proximidad geográfica; interdependencia (especialmente en términos económicos), y homogeneidad, por ejemplo compartir un sistema económico, religión, niveles de desarrollo, idioma, historia, etc. Sin embargo, se observan ejemplos como la UE o el Mercosur (en menor medida) que, aunque compartan algunos de ellos, no comparten muchas veces el idioma, hay variedad de religiones, diferentes cuestiones históricas, entre otros aspectos a considerar. O se observan casos de países de distintos continentes en el cual uno es el mayor socio comercial del otro (EEUU es el principal socio comercial de China, por ejemplo), donde se observa una relación económica más no se llega a una concepción de región.

Durante la historia, diversos estados de una región deciden iniciar procesos que los integren de alguna manera, lo que lleva a la integración regional. Hurrell (1995 citado de Oyarzún, 2008) expresa que “...la integración regional se considera uno de los varios fenómenos que abarca el marco conceptual de regionalismo.”

Ernst Haas (1971 citado de Malamud, 2011) conceptualiza la integración regional como “... un proceso por el cual los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas tácticas para resolver conjuntamente sus conflictos.”

Ese proceso al que se refiere Haas lo logran, según Malamud y Schmitter (2006 citado en Malamud, Ibid), “...creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros.”

Haas (Haas, 1970: 610 citado en Oyarzún, Ibid) para referirse al estudio de las dinámicas integracionistas indica: “El estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos, mezclándose y fusionándose voluntariamente con sus vecinos hasta perder los atributos tácticos de su soberanía, mientras adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos. La cooperación regional de organizaciones, de sistemas y subsistemas ayudan a describir el camino hacia la integración; pero no por ello deben confundirse con la condición resultante.” Estos atributos tácitos de soberanía que menciona Haas es, muchas veces, donde difieren las distintas concepciones integracionistas; si se comparte, se distribuye, se cede o se transfiere.

Lo que indica Haas es que, entre otras cuestiones, que hay diferentes caminos que pueden confundirse como integración regional pero que no lo son o, al menos, no lo son completamente

y que la soberanía de los Estados se ve alterada (como se indica anteriormente) en función de esas fusiones, confusiones y mezclas, conceptos mencionados en la definición de Haas, que hacen unos con otros.

Los inicios del estudio de la integración regional surgen de la siguiente manera: “La integración regional se vuelve un objeto de estudio a partir de la década de los años cincuenta con la creación de un arreglo regional único en su tipo que tuvo la particularidad de unir bajo una autoridad común un sector estratégico de la producción de dos Estados que habían permanecido, hasta entonces, enemistados. Se refiere al hecho particular de que, tras la culminación de la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Francia (junto a Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) deciden comunizar la producción del acero y del carbón (en una zona que habían permanecido en constante controversia, la región del Sarre). Para las Relaciones Internacionales es el hecho que estimuló la curiosidad teórica de numerosos académicos, comenzando dando inicio a la conceptualización de éste fenómeno tan particular como discutido.” (Perrotta, 2014). Se parte de un hecho histórico en que Estados que se encontraban en un período de posguerra deciden dejar de lado sus diferencias para iniciar una cooperación sobre cuestiones de materia prima, en especial el acero y el petróleo que eran necesarios para el desarrollo y la reconstrucción de Europa.

Este hito marca la necesidad de establecer teorías que expliquen el comportamiento de los estados que cooperaban e iniciaban procesos que integraran ciertas cuestiones específicas. Hasta la actualidad, diversos estudiosos han compilado postulados formando teorías que traten de analizar y describir los fenómenos bajo sus propios conceptos.

Sierra (2001 citado en Modolo, 2008) afirma que: “Nada obliga a que los procesos de integración deban ser iguales, lo que sería por otra parte imposible; pero es indudable que las ciencias sociales deben al menos dar cuenta de las causas de un tratamiento tan desigual por parte de los procesos mencionados”. No existe un modelo de integración único, y por aspectos relacionados directamente con el concepto de región, cada una de éstas presenta características distintas que, en caso que los Estados tengan la voluntad y tomen acción para iniciar un proceso de integración, condicionarán éste mismo.

Ese mismo tratamiento desigual de las ciencias sociales, que expresa Sierra, hacia los procesos lo afirma Modolo (Ibid) indicando que al existir diversas dinámicas de integración: “...llevan a la conformación, evolución, involución, profundización, ampliación, éxito, fracaso, etc., de bloques regionales son tan complejas que aún no se ha concebido una teoría total que abarque la infinidad de dimensiones y variables en juego.” Se reitera, entonces, lo que la autora indica anteriormente; no existe una teoría total que explique las dinámicas de integración ni un modelo único integracionista.

Se observa, entonces, que se necesita de una diversidad de teorías que traten de explicar los fenómenos y dinámicas integracionistas. Los inicios de éstas teorías se remontan, como se indica anteriormente, a la situación europea de la posguerra, en donde discutían los beneficios de la integración entre diversos estados: “Luego de la Segunda Guerra Mundial, aproximadamente a partir de 1945-50, comenzó una nutrida discusión gubernamental y teórica, producida principalmente por economistas, burócratas e intelectuales, sobre los méritos de la integración entre Estados como herramienta propulsora de modernización, crecimiento y prosperidad económica.” (Frambes-Boxeda, 1993). La discusión va relacionada con la cooperación iniciada por Francia y Alemania en un contexto de la posguerra.

Kerlinger (2001 citado en Oyarzún, 2008) reitera lo dicho por Frambes-Boxeda: “Fue durante el período de entreguerras y principalmente después a la Segunda Guerra Mundial que las investigaciones sobre el tema permitieron explicar, sistematizar y predecir, generando teorías, es decir un conjunto de constructos, definiciones y proposiciones relacionadas entre sí, que presentan una visión sistemática de fenómenos especificando relaciones entre variables.” Desde el período de entreguerras y, con mayor discusión, después de la Segunda Guerra Mundial que las investigaciones y creaciones conceptuales innovadoras trataban de explicar fenómenos por medio de nuevas teorías.

En esos inicios investigativos y de generación de teorías surgen distintos enfoques: “Entre los distintos enfoques aplicados a la integración regional, se encuentran (neo) funcionalismo, federalismo, transaccionalismo, teoría de la dependencia, intergubernamentalismo, neoinstitucionalismo y constructivismo. (Oyarzún, Ibid). Siguiendo con el proceso lógico que Modolo (2008) indica, no hay una teoría total que explique el por qué los países se integran y surge una gama de diversas teorías que comparten ciertas concepciones y difieren de otras.

La teoría de integración pionera fue el funcionalismo, impulsada por David Mitrany. “El funcionalismo, en contraste con el federalismo, fue concebido en la noche final de la Segunda Guerra Mundial como una alternativa a la política de salvaguarda de la paz mundial.” (Malamud, 2011). Mitrany, considerado el padre del funcionalismo, desarrolla una teoría que sea capaz de explicar cómo se pueden evitar conflictos bélicos tan catastróficos por medio de varios postulados.

Malamud (2011) se expresa sobre Mitrany diciendo: “Él supuso que un tratamiento descentralizado de las cuestiones, área por área, y tema por tema, drenaría la capacidad de los

países mientras se creaban organismos no políticos y cuerpos capaces de lidiar con las tareas administrativas. Mitrany desconfiaba profundamente de una autoridad central.” (Malamud, 2011). Mitrany consideraba que la concentración de poder fue una de las causas del inicio de la Segunda Guerra Mundial y una repartición de esos poderes entre varios organismos podía establecer un sistema más estable para no llegar a un conflicto.

Oyarzún (2008) se refiere al escrito hecho en 1946, “A Working Peace System” de Mitrany: “...en el que se advierte una constante actitud de apertura mundial y esfuerzo por construir un sistema universal de paz, influenciado por el auge y desarrollo de las organizaciones internacionales. Mitrany asumió que muchos de los temas en la agenda internacional eran esencialmente técnicos (transporte, comunicaciones, economía, salud, trabajo, etc.), por lo que su solución se lograría a través de la colaboración entre los tecnócratas y no entre las élites políticas.” Mitrany expresaba que despolitizando la agenda internacional posicionando a tecnócratas que trataran las temáticas de interés común era la solución, sin el involucramiento de las élites políticas.

Mitrany (1966 citado en Malamud, Ibid) expresada que el enfoque funcional tenía la capacidad de “recubrir las divisiones políticas con una amplia gama de actividades y agencias internacionales, en las que, y por las que, la vida e intereses de las naciones serían integrados gradualmente.” Por medio de éste sistema propuesto por Mitrany, las divisiones políticas se verían opacadas por la labor de los organismos internacionales y sus agendas, lo que resultaría en un mayor grado de interés común por parte de los Estados.

Duran (1980, citado en Oyarzún, Ibid) se refiere al funcionalismo expresando: “Desde el funcionalismo se criticaron los estudios centrados en el análisis del conflicto interestatal, ya que

excluía tendencias como la cooperación e integración, fundamentales para promover la paz eliminando el marco de suma-cero.” El enfoque rechaza los postulados de interés nacional de suma-cero, en el cual los Estados buscan sus ganancias relativas y absolutas sobre otros.

“Del mismo modo, proporcionó una alternativa a las más tradicionales concepciones del Estado y de la soberanía desarrolladas por la escuela dominante del momento, la teoría realista.” (Oyarzún, 2008). Paradigmáticamente, puede ubicarse al enfoque funcionalista y a su principal propulsor, Mitrany, en el idealismo (llamado a veces liberalismo), y promovió una vía alterna a los postulados de que el conflicto es inminente.

Dougherty & Pfaltzgraff (1993), así como Mitrany (1943) (citados en Oyarzún, Ibid) indicaron que: “El funcionalismo propuso un sistema de red de transacciones que en colaboración con los gobiernos y la ciudadanía lograría satisfacer las necesidades básicas del ser humano. Su vínculo yacería en compartir intereses comunes, permitiendo que el individuo entrase en una variedad de relaciones con distintas lealtades, no necesariamente asociadas a un territorio o Estado.”

Para el funcionalismo, una mayor cantidad de transacciones relativas al bien común de los ciudadanos, conjunto al aparato de gobierno, lograría la satisfacción de necesidades humanas y ampliaría la gama de lealtades nacionalistas, que fue uno de los aspectos influyentes en las dos Guerras Mundiales. Lo anterior es una de las bases del transaccionalismo, indicado más adelante.

Expresándolo de otra forma, mediante las transacciones en colaboración de los gobiernos y los ciudadanos podían llegar a brindarse condiciones de satisfacción de las necesidades básicas humanas, por medio del compartimiento de intereses comunes, permitiendo que las lealtades individuales no se centrasen en un Estado, país o territorio determinado; es decir, la construcción de intereses supranacionales.

Después de Mitrany, otros autores como Ernst Haas desarrollaron el funcionalismo siendo enriquecida metodológica y teóricamente por diversos autores. “En 1958 Haas publicó *The Uniting of Europe* transformándose en la obra fundacional del neofuncionalismo.” (Oyarzún, 2008). Compartiendo muchas de las premisas de David Mitrany y su enfoque neofuncionalista, Haas extendió el marco teórico conceptual y el metodológico, formulando la teoría o enfoque neofuncionalista.

Esto, en consecuencia de, según Nelsen & Stubb (1994 citado en Malamud, 2011) que “el funcionalismo falló como teoría por varias razones, pero principalmente por una: no contenía una teoría de la política.” Fue necesaria la formulación de un nuevo enfoque por los vacíos teóricos del funcionalismo, por lo que Haas realizó la extensión anteriormente indicada.

Se reitera lo explicado por Oyarzún (Ibid): “Cuando los problemas económicos probaron no ser manejables por técnicos expertos, y la teoría no pudo explicar por qué se elegían ciertas opciones, un nuevo enfoque buscó comprender el desarrollo de la Comunidad Europea señalando las deficiencias del funcionalismo. Desde la Universidad de Berkeley, un grupo de especialistas guiados por Ernst Haas desarrolló la teoría neo-funcionalista.” (Malamud, Ibid). Se evidenciaron las limitantes de los tecnócratas en el momento que surgieron cuestiones que no fueron capaces de solventar, principalmente en el ámbito económico.

Esa transición del enfoque funcional al neofuncional se explica: “La transición hacia el neofuncionalismo se entiende por la necesidad de ampliar algunos vacíos de la teoría: por un lado, al diferenciar a la sociedad en subsistemas, principalmente sectoriales, otorgaban a los expertos un rol preponderante y, consecuentemente, una mayor autonomía. Sin embargo, los funcionalistas no teorizaron el espacio de acción autónoma de los expertos ni brindaron

argumentos sobre las condiciones por las cuales los agentes políticos podrían desafiar la integración económica. El derrame (del cual dependían teóricamente) podría ir en múltiples direcciones: hacia dentro o hacia todos lados (*spill-back*, *spill-around*). Por otro lado, el funcionalismo no desarrolló una teoría de la política o de la elección. Su mensaje central se enfocó en los constreñimientos y preferencias cambiantes como una función exógena de la cooperación social y económica.” (Perrotta, 2014). El principal concepto teórico del derrame (*spillover*) no funcionó de la manera prevista y tomó varias direcciones. También, el hecho de sectorizar los grupos que componen una sociedad no permitió establecer los vínculos o interrelaciones entre los mismos y, por otro lado, no fue tomado en cuenta el accionar de los actores políticos.

Entonces, del primer abordaje teórico funcionalista, por ciertas deficiencias teóricas y problemáticas económicas no manejables, surge de la misma el Neofuncionalismo.

Haas (1958 citado en Oyarzún, 2008) argumentó que de producirse una cooperación técnica exitosa en un área se generaría *spillover* (desbordamiento o derrame) hacia otras esferas que podrían incorporar ámbitos socioculturales y políticos, incluso en campos tradicionalmente asociados a la *high politics* (defensa, y seguridad). Sus hipótesis se basaron en el estudio de la Comunidad Europea del Carbón y Acero (CECA) y su posterior desbordamiento con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA).

El neofuncionalismo comparte con el funcionalismo la labor tecnocrática para la generación del derrame o *spillover* y que, dependiendo del éxito de esta misma, podría llegar a cuestiones políticas, culturales y sociales. Su estudio, por ser en un momento histórico más adelantado que

el de Mitrany, puede realizarla no solamente por los acercamientos entre Francia y Alemania (entre otros países incluidos) sino que en 1957 se crean instituciones como la CECA y la CEE que le permiten afirmar el desbordamiento de una hacia la creación de la otra y de la CEEA.

“Haas llevó a cabo la mayoría de su trabajo en los años 50’ y 60’, cuando sostuvo la idea de que los cambios tecnológicos y científicos producirían incentivos y presiones para la innovación institucional internacional. A su vez, esta innovación llevaría al “aprendizaje político”, de las burocracias nacionales, de los líderes políticos y las organizaciones internacionales.” (Malamud, 2011). Haas postula que con el avance científico-tecnológico se verían beneficiadas las instituciones internacionales en cuestiones innovativas y que esos cambios servirían como modelo para los aparatos estatales y burocráticos nacionales y, también, a las organizaciones internacionales.

Haas (1975 citado en Malamud, Ibid) indica que “...lo que importa más es el cálculo utilitario por parte de los actores, y no el dramático o apasionado compromiso con un nuevo orden.” Es decir, para el funcionalismo debe de existir un compromiso influenciado por cuestiones “sentimentalistas” o idealistas y para el neofuncionalismo los actores deben de realizar cálculos utilitarios que les permitan contar con un panorama más certero los beneficios con posibilidad de lograrse. Esto, por cierto, se asemeja mucho a la diferencia entre realismo y neorrealismo, tomándose en cuenta que el Estado es un ente capaz de gobernarse a sí mismo.

Multimer (1994 citado en Malamud, Ibid) expresa sobre el neofuncionalismo que: “La teoría concibe a la integración como un proceso abierto, caracterizado por el spillover de un área a otra.” Contrastado con los resultados del funcionalismo, para el neofuncionalismo el spillover es de un área a otra, no es varias direcciones como sucede en el primero.

Aunque el punto final está supuestamente abierto, “es claro que deber ser institucional”.” (Malamud, 2011). Para el neofuncionalismo, los procesos integracionistas son abiertos, generan un derrame desde un área hacia otra, con la condición clave que deben de existir instituciones para que ello suceda.

“El neofuncionalismo privilegió el estudio de las élites, la ideología y las instituciones, ya que el poder no era separable del bienestar y la integración sería impulsada –o no- por grupos de interés, dependiendo de sus expectativas de ganancia o pérdida.” (Oyarzún, 2008). Es decir, los procesos de integración se dan por la búsqueda de consecución de intereses por grupos o actores definidos, en relación a lo que esperan de ganancia o pérdida; estos grupos y actores impulsan los procesos de integración aunque sean de carácter técnico.

Para la comprensión de los enfoques integracionistas es importante el concepto de supranacionalidad (el cual no se había concebido antes por la ausencia de instituciones internacionales comunes, hasta el contexto de las guerras, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial). Haas (1966:89-90 citado en Oyarzún, Ibid) refiriéndose a lo que indica Oyarzún (Ibid) que “es clave el concepto de supranacionalidad que lo entienden como una yuxtaposición de poderes nacionales y federales”, dice que “se refiere a un tipo de integración en el cual se da más poder al nuevo organismo central de lo que es habitual en el caso de las organizaciones internacionales comunes”. La integración sería llevada a cabo por un poder central radicado en un organismo que se diferencia de otro tipo de organismos internacionales. Esto por medio de una asociación (yuxtaposición) entre entidades nacionales y federales.

Una de las mayores diferencias entre el funcionalismo y el neofuncionalismo es que: “A diferencia del funcionalismo, el neofuncionalismo incluye una paulatina transferencia de

soberanía de los Estados hacia una entidad supranacional.” (Oyarzún, 2008). Para el neofuncionalismo, existe una transferencia de soberanía a éste poder central supranacional resultado de la unión de los elementos federales y nacionales.

Refiriéndose al postulado de Hass: “Sin embargo, el proceso de spillover no ocurrió como se esperaba. Lo que en principio parecía ser un proceso más complejo, derivó luego en un fenómeno extremadamente condicional, resultando poco productivo para la comprensión de eventos generales.” (Malamud, 2011). De lo anterior, Waltz (1991 citado de Malamud, Ibid) indica que: “Como consecuencia, Haas comenzó a enfatizar el rol de las ideas y del “conocimiento consensual”, aunque prestando mayor atención a la relevancia de los líderes políticos y sus objetivos.” La idea de ese poder central supranacional fue quedando relegada y es la razón del cambio en el análisis de Haas al prestarles más atención a los líderes políticos. En cierta manera, la élite política toma relevancia en el estudio.

Sin referirse puntualmente al proceso no ocurrido, como se esperaba, de spillover, Oyarzún (Ibid) dice que se observaron vacíos en el análisis: “A medida que se fueron desarrollando los procesos de integración los neofuncionalistas observaron algunos vacíos en sus análisis, principalmente relacionados con la incapacidad para explicar la iniciación del proceso. Las deficiencias también se advirtieron al no abordar temáticas como la congruencia entre lo nacional-regional, dimensión internacional, el cambio actitudinal, aprendizaje de los miembros y la falta de un modelo o teoría especial para los países en vías de desarrollo. (Perrotta, 2014). Los vacíos de análisis del enfoque comenzaron a generar ciertas dudas sobre su validez al no poder dar explicaciones a fenómenos diversos.

Existió la necesidad de enriquecer la teoría y formularon nuevos modelos analíticos más complejos. Siguiendo con la misma línea de los vacíos de análisis, hubo un acontecimiento histórico que creó críticas al neofuncionalismo: "...se produce un conflicto político en el seno de la CEE a mediados de la década de los años sesenta. Hasta ese momento, el neofuncionalismo dominó el campo de estudios de integración regional y el devenir de la CEE mostró que esta teoría era productiva para explicarla." (Perrotta, 2014). El acontecimiento del conflicto en la CEE continuó con la generación de dudas de la teoría de integración más aceptada en ese contexto histórico, generando críticas, las cuales fueron:

"1- Los hallazgos no lograron ser generalizables a otras experiencias: lo que fue pasado como teoría, en realidad, consistió en simples generalizaciones empíricas de fenómenos observados en la CEE;

2- La teoría de la política que desarrollaron se enfocó en las elites políticas para argumentar la importancia de los partidos, los grupos de interés, la política doméstica y la negociación en Bruselas (o bien entre Bruselas y las capitales nacionales) pero no logró construir una teoría de la negociación o de la elección política." (Perrotta, Ibid).

El objeto de estudio estaba muy limitado y no podía utilizarse el enfoque para estudiar otras fenomenologías; por otro lado, se centró en los grupos y actores de poder involucrados, así como en cuestiones políticas y de negociaciones sin lograr construcciones teóricas de elección política y de negociación.

Existen otras doctrinas políticas que abarcan temáticas de formas de organización, cuestiones territoriales, identidades, entre otras cuestiones. Brugmans (1969 citado en Oyarzún, 2008) expresa: "Desde otra visión aporta el federalismo, proyecto político escéptico con el Estado-

nación que rechaza la soberanía estatal ilimitada, el nacionalismo, los regímenes totalitarios, la guerra y defiende el derecho de todo individuo y grupo humano a ser él mismo, por tanto a organizarse y hacerse representar ante las autoridades competentes.” Se observa que el federalismo rechaza muchas de las cuestiones que tienen relación con algunas causas de guerra y conflictos; es un proyecto que pretende la apertura de muchas cuestiones. Ese escepticismo del Estado-Nación puede relacionarse de alguna manera con la concepción kantiana de la posibilidad de abolir el sistema de estados.

Referente al federalismo, Burgess (2000 citado en Malamud, 2011) indica: “En lo que respecta a las teorías de la integración, el federalismo es una de las más antiguas. Sin embargo, aunque algunos pensadores medievales e incluso los antiguos griegos dieron lugar a esta idea, el federalismo es un instrumento moderno. Kant, pero fundamentalmente los padres fundadores de los Estados Unidos, concibieron un modelo que resultó exitoso y, por ello, fue admirado y emulado en otros lugares. Muchos de los constructores de Europa, incluyendo a Jean Monnet y Robert Schumann, adoptaron originalmente esta idea. Sin embargo, cuando en 1949 falló en sostener al Consejo de Europa como embrión de un continente integrado, muchos de ellos viraron hacia un enfoque incrementalista. La estrategia federalista admite dos maneras de avanzar en la integración: a través de la negociación constitucional intergubernamental, o por medio del llamado a una asamblea constituyente. Ambos caminos llevan al establecimiento de un estado federal, y los dos están dirigidos desde arriba.”

El federalismo, como teoría de integración, falló en su intento de instaurarse como modelo para la región europea. Anteriormente se menciona la concepción kantiana que incluso puede provocar la desaparición del sistema de estados. Aunque la idea del federalismo es antigua, en un

contexto más apegado a la actualidad fue empleado en la conformación de los Estados Unidos de América. Existen dos maneras de instaurar un estado federal y las dos son verticales.

Héraud (1968 citado de Oyarzún, 2008) define la federación: "... la federación es producto o materialización del proceso federalizante, se basa en un pacto federal (constitución) y se establecen procedimientos de asamblea constituyente." Esto va acorde a lo que indica Burgess (2000) en que el proceso para conformar un Estado federal se da por dos maneras, aunque aquí se conciba una como consecuencia de la otra y tampoco se indica que inicia desde arriba.

"Uno de sus principios clave es la subsidiariedad o exacta adecuación, es decir, que las decisiones se tomarán en el nivel correspondiente (municipios, regiones, Estados, organización supranacional) en razón de la naturaleza y capacidad de las autoridades." (Oyarzún, Ibid). El estado federal funciona por múltiples niveles de gobierno, que incluso se aplica en entidades privadas y públicas; la dinámica social va de lo particular o local a lo general o estatal y federal.

Entre las cuestiones que pueden converger el neofuncionalismo y el federalismo están: "Es significativo advertir que los neofuncionalistas no rechazan ni descartan que un proyecto de integración se convierta en una federación, ambos enfoques pueden llegar a complementarse y sus diferencias se advierten más bien en la noción de gradualidad del proceso." (Oyarzún, Ibid). Si los cálculos utilitarios dan la pauta para que se genere un spillover a varias áreas, pueden darse las condiciones para la creación de un estado federal; lo que los separa es, como se menciona antes, la gradualidad del proceso. Cabe mencionar que, pese a su antigüedad, se menciona al federalismo ya que es importante la comparación de las concepciones de integración.

Otro de los enfoques integracionistas es el interaccionismo comunicativo o transaccionalismo, el cual Deutsch (1957 citado de Malamud, 2011) explica que "analiza la creación de una

comunidad de seguridad, en la que los conflictos militarizados entre sus miembros se tornen impensables. Sus supuestos requieren el desarrollo de identidades comunes entre los pueblos de las áreas integradas como antecedente de cualquier institucionalización formal. Para este enfoque, la relevancia de las instituciones regionales es menor que la densidad de los flujos de comunicación e interacción transfronterizos, lo que incluye desde intercambios epistolares hasta casamientos mixtos.”

Este enfoque propone la integración desde una perspectiva de seguridad para evitar conflictos militares entre las partes que lo conforman. Difiere de otras teorías que parten de cuestiones económicas o, incluso, políticas y sociales. Postula que a mayor grado de transacciones transfronterizas, flujos comunicativos e interacciones se va creando cierto grado de identidad común. No descarta a las instituciones como actores influyentes, pero los deja en segundo plano siendo las interacciones y transacciones de mayor relevancia e importancia.

Siguiendo con la línea del transaccionalismo: “Combinando aspectos de la teoría de la comunicación, de la cibernética y de la general de sistemas Deutsch dio origen al denominado transaccionalismo o enfoque de las comunicaciones. En conjunto con sus colaboradores lo aplicó al estudio de proyectos de integración y desintegración, particularmente analizó la formación de comunidades de seguridad. Para los transaccionalistas la unión política se explica en función del flujo de comunicaciones (transacciones) que se establece dentro de un territorio y de éste con el mundo exterior (1957). Asimismo, se produce una vez que existe consenso entre los miembros de la unidad para resolver los problemas o conflictos por medios pacíficos, sin necesidad de recurrir a la fuerza física a gran escala y se refleja en el sentimiento de pertenecer a una comunidad.” (Oyarzún, 2008).

Éste se enfoca en la formación o desintegración de comunidades de seguridad, las cuales pueden explicarse en relación a la cantidad de transacciones (o comunicaciones) dentro de un territorio determinado y de éste hacia otros externos. A mayor cantidad de transacciones, más facilidad para la solución de conflictos entre los actores que conforman la comunidad. Como se indica anteriormente, parte por cuestiones de seguridad ya que su finalidad es evitar el conflicto por medio de las interacciones y comunicaciones, lo cual puede llevar a la creación de una identidad común entre los pueblos.

Haas (1970 citado de Oyarzún, 2008) explica que “transaccionalistas y neofuncionalistas consideran importantes las transacciones regionales, pero los neofuncionalistas sostienen que son de mayor relevancia los aspectos relacionados con el bienestar económico y la seguridad.” Se observa esa importancia que le brindan a las transacciones regionales, aunque el neofuncionalismo tenga otras cuestiones a priorizar; esto sí y sólo sí los cálculos utilitarios y el bienestar común incluyen en su agenda el tema de seguridad, para el neofuncionalismo.

Retomando el tema de las limitantes del neofuncionalismo y el creciente interés por el rol de los estados en los procesos de integración, así como el surgimiento y evolución de otros procesos de integración aparte del europeo, surgen, entonces, otros enfoques integracionistas, que, como la mayoría de las teorías de la integración regional, presentan cuestiones en común y diferencias.

Lo anterior puede afirmarse: “El desarrollo de diversos procesos de integración generó nuevas interrogantes que favorecieron la aplicación de distintas teorías para investigar el objeto de estudio, una de ellas asociada a la tradición realista como es el caso del intergubernamentalismo.” (Oyarzún, Ibid).

“Toma vigor, entonces, la teoría del intergubernamentalismo que coloca a los Estados como eje para la explicación del devenir integracionista. En efecto, se pasa a considerar que los Estados que componen el proceso de integración son sus principales hacedores y que la integración sirve a sus intereses y necesidades. De esta manera, se argumenta que los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial evidencian que los Estados mantuvieron su rol central, los atributos de su soberanía y su autonomía.” (Perrotta, 2014). Es interesante cómo se evidencian los diferentes paradigmas de las Relaciones Internacionales en relación a los diferentes enfoques de integración; en este caso, ese rol central y los atributos de soberanía que menciona el autor, refleja un marcado tinte realista.

Para el intergubernamentalismo, los estados no perdieron esa dinámica autónoma y soberana que, de acuerdo al neofuncionalismo, perdía espacio y poder en relación a la supranacionalidad o a la institución supranacionalidad a la cual se le otorgaba poder por medio de la transferencia de soberanía a la misma. Así mismo, son los estados los que inician y crean los procesos de integración, no necesariamente por intereses comunes compartidos sino para la consecución de sus intereses y satisfacción de necesidades nacionales. Se observa entonces ciertas particularidades con el neorrealismo: “...los Estados –unidades racionales y autónomas- son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional.” (Salomón, 2001). El intergubernamentalismo no utiliza el concepto de anarquía, pero lo importante en esta cita es señalar la importancia que le da al Estado Nación y que tiene concordancia de ese rol que le da el neorrealismo.

“La perspectiva intergubernamental, consecuentemente, se afirma sobre el argumento de que los Estados no habían cedido atributos de su competencia en los asuntos de gobierno, ni habían

dejado de ser el espacio de legitimidad democrática y de representación de los intereses ciudadanos. Esto va en detrimento de la tesis neofuncionalista que afirma que son las instituciones supranacionales las que obtienen más poder en los procesos de integración.” (Perrotta, 2014). Afirmando lo expuesto anteriormente: el rol y la capacidad de poder de los estados en los procesos de integración que indica el intergubernamentalismo se opone al postulado neofuncionalista del rol que las instituciones supranacionales comandan en los procesos de integración. De igual manera, el intergubernamentalismo indica que el Estado es el medio democrático por el cual los ciudadanos expresan sus voluntades.

“Desde esta perspectiva los Estados que participan en un esquema de integración lo hacen para mantener o mejorar sus ganancias relativas en función de otros competidores. Del mismo modo, desestimaron los postulados neofuncionalistas referentes a la supranacionalidad y transferencia de lealtades, sin embargo, al advertir los significativos avances en el proceso de integración europeo flexibilizaron su postura.” (Oyarzún, 2008).

Se observa que, para el intergubernamentalismo, existe un interés estatal para maximizar intereses (ganancias relativas) frente a otros estados o espacios de integración, principalmente económicas, y difiere del neofuncionalismo en cuestiones de la transferencia de lealtades y la supranacionalidad, con una reflexión posterior en cuestiones de análisis. No existe una anarquía en el sistema internacional, como explica el neorrealismo, pero existe una competencia entre estados y los procesos de integración son vías para el mantenimiento o incremento de ganancia entre unos y otros.

El intergubernamentalismo tiene dos variantes: el intergubernamentalismo institucional y el intergubernamentalismo liberal.

Sobre la primera, el intergubernamentalismo institucional, se dice: “A finales de los años ochenta Hoffmann reconoció el fracaso predictivo de sus teorías previas y en conjunto con Keohane propusieron una nueva aproximación dando origen al denominado intergubernamentalismo institucional. (Oyarzún, 2008). Los marcos teóricos y analíticos fallidos que antecedieron a la teoría fueron los causantes de la formulación de la misma.

Mariscal y, por aparte, Keohane y Hoffmann, (2003; 1991, citados en Oyarzún, Ibid) formulan que: “El intergubernamentalismo institucional si bien no acepta la idea de ceder o transferir soberanía, sí incorpora la noción de sharing y pooling de ella, es decir, reconocieron que la soberanía puede ser compartida o ponerse en común en áreas que no son claves para el interés nacional de los Estados. Asimismo, admitieron la idea de supranacionalidad, pero antepusieron la negociación intergubernamental como requisito previo para que se produzca spillover.”

Es decir, la soberanía no se ve afectada en términos de delegación o transferencia de la misma, sino que la soberanía puede llegar a ponerse en común o ser compartida en función que no afecten los intereses más importantes del Estado. Esto es una de las grandes diferencias entre los enfoques funcionalistas y los intergubernamentalistas, aunque reconocen la concepción de la supranacionalidad, pero ésta puede darse como resultado de procesos de negociación intergubernamentales.

“Andrew Moravcsik revisó la teoría intergubernamental en los años noventa y, a partir de sus incorporaciones, construyó el enfoque del intergubernamentalismo liberal. Para el autor, la Comunidad Europea es el ejemplo más exitoso de institucionalización de política de coordinación internacional en el mundo moderno.” (Perrotta, 2014).

En relación a la segunda variante se indica: “El intergubernamentalismo liberal comparte supuestos con el intergubernamentalismo institucional, pero integra a su análisis herramientas del racionalismo institucional, de la teoría de negociación internacional y da relevancia a la formación de preferencias estatales considerando los grupos internos. Desde este enfoque se asume que el Estado actúa como actor no unitario hacia el exterior y que la cooperación entre los miembros depende del poder relativo de cada uno de los actores involucrados.” (Oyarzún, 2008). Es decir, el intergubernamentalismo liberal encuentra utilidad en herramientas de otros enfoques y, por aparte, explica que hay relatividades en el poder de los actores involucrados.

“El intergubernamentalismo liberal concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos. Según este enfoque, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores domésticos relevantes.” (Malamud, 2011).

Este enfoque explica que son los actores locales o internos de cada estado los que le demandan a las autoridades competentes o a la élite política que inicien, desarrollen y lleven a cabo los procesos de integración.

Estos actores internos, principalmente empresas y gremios, son motivados por cuestiones económicas y presionan a los Estados a integrarse y llegan a decisiones soberanas con otros Estados de la región; es decir, hay una necesidad para actores domésticos de que, políticamente, se den decisiones que den como resultado esa mezcla y fusión de cuestiones que pueden llegar a conformar un proceso de integración ya que lo consideren de interés para su beneficio.

Moravcsik (1993 citado en Perrotta, 2014) “... argumenta que dicho proceso (refiriéndose a la Unión Europea) puede estudiarse como un régimen intergubernamental exitoso diseñado para

atender los asuntos que genera la cada vez mayor interdependencia económica por medio de la coordinación negociada de políticas. En este sentido, el enfoque del intergubernamentalismo liberal se nutre del campo de estudios de la Economía Política Internacional y es, al mismo tiempo, una teoría liberal sobre la manera en que la interdependencia económica influye sobre los intereses nacionales y una teoría intergubernamental de las negociaciones internacionales.”

Es decir, Moravcsik argumenta que cuenta con evidencia empírica de los postulados del intergubernamentalismo liberal en el caso europeo. Por otro lado, se observa nuevamente que dicha teoría utiliza herramientas de otros enfoques y disciplinas (en este caso, de la Economía Política Internacional). A mayor interdependencia económica, mayor cantidad de negociaciones políticas impulsadas por la demanda de actores internos. Esa interdependencia es creada por un aumento en las transacciones de los actores internos y de la sociedad civil “...como punto de partida de la integración. Su argumento sostiene que el incremento de las transacciones transnacionales genera un aumento de interdependencia que, a la larga, conduce a los protagonistas del intercambio (principalmente empresarios y firmas) a solicitar a las autoridades nacionales o transnacionales que adapten regulaciones y políticas a las nuevas necesidades generadas durante el proceso.” (Malamud, 2011).

La dinámica descrita anteriormente se explica así: “A medida que la liberalización comercial aumenta la magnitud del comercio exterior, especialmente a nivel intra-industrial, las demandas por una mayor integración se incrementan. En este marco, las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva.” (Malamud, Ibid). Los inicios de los procesos de integración podrían explicarse, entonces, por la cantidad de flujos comerciales entre estados, ya que los actores que de comercio demandan un mayor grado de integración para

resolver problemas que les conciernen. Estos procesos generan instituciones no autónomas ni de búsqueda de objetivos comunes.

“A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados nacionales, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio.” (Malamud, 2011). En relación a que el comercio, incentivado por la liberalización comercial, aumente es que se fortalecen las demandas de actores internos a que los Estados se integren. Cabe recalcar la importancia del compartimiento y/o delegación de soberanía, lo que difiere a la pérdida de atributos fácticos de la misma que postula el neofuncionalismo.

Gratius (2008) sintetiza lo explicado por Malamud al decir: “La teoría de integración se concentra en analizar las negociaciones intergubernamentales, el papel de los Estados nacionales en ellas –como reflejo de previos procesos internos de toma de decisión– y sus aspiraciones de poder en el bloque de países. Basándose en la experiencia europea de integración, según Moravcsik, no son las instituciones sino los Estados o los gobiernos los actores principales de la integración. En este sentido, las instituciones supranacionales son sólo instrumentos a disposición de los gobiernos para que éstos realicen mejor sus objetivos nacionales y sus aspiraciones de poder. Por tanto, las instituciones no son «supranacionales » sino subordinadas a los intereses de los gobiernos.”

Para el intergubernamentalismo liberal no existen instituciones supranacionales, sino instituciones intergubernamentales que ayudan a los Estados a negociar para la consecución de sus intereses tanto de objetivos nacionales como de aspiraciones de poder; para ello, se analizan las negociaciones y el papel que toman los estados en las mismas. Se considera entonces que en

el caso del estudio del Mercosur, el intergubernamentalismo (en cualquiera de sus vertientes) puede utilizarse, según sus conceptos, para el estudio del sistema del Cono Sur.

Otra teoría que comparte ciertos aspectos con el intergubernamentalismo liberal es la gobernanza supranacional la cual explica: “Por su lado, la gobernanza supranacional concibe la integración regional como un proceso que, una vez iniciado, genera una dinámica propia. Este enfoque enfatiza la importancia de los actores supranacionales, que son creados por la asociación regional pero se tornan luego sus impulsores al fomentar ciertos mecanismos latentes de retroalimentación. La gobernanza supranacional destaca la participación de cuatro actores centrales en el avance de la integración europea: los Estados nacionales, los empresarios transnacionales (transnational transactors), la Comisión Europea y la Corte de Justicia. (Malamud, 2011).

“Las dos últimas son instituciones supranacionales que no existen, o no tienen peso, en otros bloques regionales. Por lo tanto, fuera de la UE sólo es esperable la interacción entre Estados nacionales y empresarios transnacionales. Además, en el caso europeo los actores involucrados demandan preferentemente reglas generales antes que decisiones puntuales, lo que ha generado una dinámica de construcción institucional única en su tipo.” (Malamud, Ibid).

Malamud (Ibid) explica que los dos enfoques comparten en que toman evidencia de análisis el caso europeo en cuestiones de oferta, de demanda y de inercia. Sin embargo, difieren en el concepto de supranacionalidad, el cual, para el intergubernamentalismo liberal, no puede aplicarse para las instituciones consideradas intergubernamentales.

Retomando el enfoque intergubernamental liberal, Schimmelfenning (2004, citado en Oyarzún, 2008) indica que: “Las críticas al intergubernamentalismo liberal apuntan a su supuesta debilidad

para justificar el día a día de las decisiones del primer pilar de la UE, la política comunitaria y las interpretaciones sobre las preferencias individuales de los Estados.” Para el caso europeo, argumentan, existe una debilidad en el análisis del intergubernamentalismo liberal.

Así también, Choi y Caporaso (2006: 488, citados en Oyarzún, Ibid) “...sostienen que el intergubernamentalismo es deficiente al limitar su foco en la celebración de negociaciones, pero lo consideran más eficaz que el neofuncionalismo para explicar la formación de preferencias.” Partiendo de esto, se considera que no pueden centrarse en solamente en las negociaciones para explicar los procesos de integración.

“Como alternativa y puente entre los enfoques intergubernamentalistas y neofuncionalistas se aplica la versión renovada del institucionalismo clásico, el neoinstitucionalismo.” (Oyarzún, Ibid).

Wiener y Diez & March & Olsen (2004, 1984, citados en Oyarzún, Ibid) expresan sobre el neoinstitucionalismo que: “Éste amplía su ámbito de análisis incorporando al concepto de institución los procedimientos informales, símbolos, normas y conexiones. Para esta escuela las instituciones no son actores pasivos ni neutrales, ya que estructuran el acceso de las fuerzas políticas al proceso político y pueden desarrollar agenda propia. Es una teoría de alcance medio que se enfoca en las instituciones donde se negocia el cambio sistémico, buscan explicar su origen y evolución.” Observando que el marco de análisis del intergubernamentalismo liberal era muy limitado, el neoinstitucionalismo lo amplía con la inclusión de conceptos y le da otro nivel de relevancia a la función de las instituciones regionales como autores de los procesos.

“El carácter original y cambiante del sistema comunitario fue objeto de atención del Neoinstitucionalismo. Para estos autores, la arquitectura institucional de un sistema define las

identidades de los individuos, los grupos y la sociedad, así como el marco de actuación de la política. A diferencia del institucionalismo tradicional (que describe aspectos formales del proceso decisorio), el neo institucionalismo resalta la importancia de las reglas y las tradiciones decisorias y los efectos de su rutinización y socialización.” (Perrotta, 2014).

Lo indicado anteriormente resalta aún más la labor de las instituciones, incluso como definidoras de las identidades de los actores sociales y como guías del accionar político; estas cuestiones se dan por medio de reglas y tradiciones y diferentes efectos.

“El neo institucionalismo permite observar los diferentes niveles de institucionalización existentes en la arquitectura comunitaria y las estrategias políticas desarrolladas por los actores políticos para rentabilizar al máximo sus recursos institucionales.” (Perrotta, Ibid). Se reafirma, entonces, lo expresado anteriormente en relación a la arquitectura institucional y del accionar político de los actores implicados, en búsqueda de ganancias institucionales.

“Aplicado al estudio de la integración regional el neoinstitucionalismo surge como alternativa para abordarla desde la complementariedad, esto porque al analizar su etapa de formación dan relevancia al interés nacional de los Estados miembros y su posible convergencia. Posteriormente, se acercan a la perspectiva neofuncionalista, centrándose en el efecto estructurante de las instituciones, spillover y cambios de preferencias individuales de los actores implicados en el proceso. La mayoría de sus exponentes al investigar la integración europea se ha enfocado en la construcción de reglas y sus efectos, por ejemplo, en la generación de mayor transparencia y certidumbre en las transacciones internacionales.” (Oyarzún, 2008). Puede entenderse, entonces, que el neoinstitucionalismo le da importancia a cuestiones como el interés

nacional de los Estados (como lo hace el intergubernamentalismo, tanto institucional como liberal) y al spillover (como los enfoques funcionalistas).

Dur y González (2004: 6-7, citados en Perrotta, 2014) indican que “El neo institucionalismo, pese al común denominador de contar con las instituciones como objeto de estudio privilegiado, es un enfoque complejo y heterogéneo. Dicha heterogeneidad está dada en función de si se toman a las instituciones como variable dependiente o independiente.” No hay homogeneidad en el abordaje de las variables de análisis en el neoinstitucionalismo, lo que lo divide en tres vertientes: el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico.

Otro de los enfoques teóricos importantes es la teoría de la dependencia la cual “...ha permitido analizar la economía internacional destacando la estructura jerárquica entre zonas desarrolladas, compuesta por un grupo de países altamente industrializados (centro) con otras subdesarrolladas (periferia). Desde esta perspectiva la integración regional es la herramienta para lograr una inserción exitosa a la economía internacional, ya que permitiría disminuir la vulnerabilidad externa, promover la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), reducir el deterioro de los términos del intercambio con el centro y salir del subdesarrollo.” (Oyarzún, 2008). Explica que, ya que los países subdesarrollados dependen de los países industrializados, que los primeros se integren puede dar las condiciones para que se integren de manera óptima al mercado global.

“En América Latina ha tenido un destacado papel la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al promover la discusión y divulgación de las principales ideas de la teoría de la dependencia. Asimismo, ayudó a implementar proyectos de integración regional en la década

de los sesenta, por ejemplo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) o el Mercado Común Centroamericano (MCCA).” (Oyarzún, 2008). Se entiende, entonces, que los estados comprendieron el enfoque y realizaron esfuerzos de integración para lograr su inserción exitosa a la economía global.

En la región, por la poca relevancia en la percepción, tanto de la clase política como de los otros actores sociales, en relación a la teoría de la dependencia se indica: “El problema puede estar en que en nuestro medio no se ha brindado suficiente importancia al componente teórico de la integración, lo cual ha llevado a adoptar en muchos casos teorías de las relaciones internacionales, como por ejemplo la teoría de la interdependencia, como explicación generalizante de los procesos integracionistas, siendo que existe un desarrollo de teorías de la integración de más de cincuenta años, con avances recientes que interpretan los nuevos alcances de la integración.” (Vieira, 2005).

Existen algunas concepciones y otras teorías de integración más recientes o diversas. Por mencionar alguna, el constructivismo. Sin embargo, con lo anteriormente expresado sobre los conceptos, teorías y debates de la integración, en el próximo capítulo se analizará al Mercosur desde la teoría del intergubernamentalismo liberal ya que, de acuerdo a Gratius (2008)...” el MERCOSUR es un proceso flexible que se fundamenta en la negociación permanente entre gobiernos con una base normativa más bien débil.” Es por esa dinámica interpresidencial e interministerial tan obvia en el sistema de integración que se utiliza el intergubernamentalismo liberal para el próximo capítulo; lo anterior se hará dando una breve explicación de la estructura institucional mercosureña y se analizarán las variables de la teoría: la no delegación o mantenimiento de la soberanía, una comparación entre el comercio intrarregional y la cantidad de acuerdos (llamados Decisiones y Resoluciones, entendidos como demandas) de los máximos

órganos decisionarios y el papel de los actores relevantes internos para un incremento en las demandas (ya mencionadas), un análisis de los documentos oficiales mencionados para determinar los porcentajes de vinculación a las legislaciones internas de los estados y que la conformación de los sistemas de integración son decisiones soberanas de estados vecinos. También, se conceptualiza la libre circulación de personas y lo que ésta libertad conlleva y los avances que ha tenido, profundos o superficiales, desde la teoría y la realidad, siendo ésta interrelación y discusión la respuesta integral al segundo objetivo específico, a la vez que se determina la relevancia que se le otorga a las cuatro libertades fundamentales para la creación de un mercado común, con énfasis en el análisis de la libre circulación de personas y se realiza un análisis comparativo de las disposiciones relativas a cada libertad utilizando los documentos oficiales del Mercosur durante el año 2014.

Capítulo III

Análisis y Resultados

3.1. La estructura institucional y decisionaria del Mercosur

Para poder analizar el Mercosur desde la teoría, debe de entenderse su funcionamiento institucional. El Mercosur es una un sistema de integración intergubernamental en el cual, la dinámica decisionaria, funciona a través de tres órganos fundamentales: el Consejo del Mercado Común o CMC, el superior de toda el sistema, conduce políticamente el proceso y está conformado por los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los Estados Partes, el Grupo Mercado Común, encargado de ser el órgano ejecutivo y que vela por el funcionamiento del proceso y la Comisión de Comercio del Mercosur, la cual administra los instrumentos de política comercial que tienen en común los estados y que la integración comercial en todos sus ámbitos avance. Estos dos últimos órganos son subordinados al CMC y el último es un grupo de apoyo al GMC, aunque con algunas facultades de decisión propias. (Recopilado de la Página Oficial del Mercosur, 2012).

Por otro lado, también existen otros órganos que han sido creados para cumplir distintas funciones tales como el Alto Representante General del Mercosur, el FOCEM, el Instituto de políticas públicas, entre otros, pero los principales son los tres mencionados en el anterior párrafo.

El CMC se reúne cada vez que sea considerado necesario y debe hacerlo, al menos una vez por semestre, con los Presidentes y mandatarios de los estados miembros. El órgano expresa su voluntad por medio de Decisiones, las cuales son plasmadas en documentos oficiales. (Recopilado de la Página Oficial del Mercosur, 2012). En las decisiones tomadas en las

reuniones donde no participan los jefes de Estado se expresan los puntos en común de las temáticas abordadas en las reuniones semestrales con los máximos mandatarios.

El GMC se reúne de forma ordinaria o extraordinaria, según sea el caso. “Las reuniones ordinarias se realizan en forma alternada en los Estados Partes, en fechas a convenir, por lo menos, una vez cada tres meses. Las reuniones extraordinarias se realizan en cualquier momento, a solicitud de cualquier Estado Parte en lugar a convenir.” (Recopilado de la Página oficial del Mercosur, 2012). El GMC se pronuncia mediante las llamadas Resoluciones, otra expresión de documentos oficiales. En ambas dinámicas decisionarias, debe de haber unanimidad para poder hacer un Acuerdo, Tratado o Protocolo.

El órgano encargado de asistir al GMC es la Comisión de Comercio del Mercosur, la cual procura que suceda la aplicación de instrumentos político-comerciales comunes que sean acordados por los miembros del sistema de integración en cuestiones de unión aduanera y del seguimiento y revisión las materias y temáticas en relación a políticas comerciales comunes con el comercio entre los estados partes y otros países o bloques.

La CCM es conformada por miembros alternos y titulares de cada Estado Parte y es manejada por los Ministerios de Relaciones Exteriores o sus equivalentes. Tienen reuniones mensuales y extra temporales si son solicitadas por el GMC o alguno de los estados miembros. Entre sus funciones, la CCM es asistida por órganos o foros dependientes, llamados Comités Técnicos, para el cumplimiento de sus labores. “Se pronuncia mediante Directivas, las cuales son obligatorias para los Estados Partes.” (Recopilado de la Página Oficial del Mercosur).

A los tres principales órganos los asisten cientos de foros de negociación de las áreas de interés y de competencia del sistema, conformados por representantes y colaboradores de los países miembros y son los que promueven las iniciativas a ser consideradas por los decisivos.

3.2 El Mercosur desde el intergubernamentalismo liberal

En este apartado se realiza un análisis de las variables explicadas por la teoría del intergubernamentalismo liberal. Referente al abordaje teórico, a diferencia de otras teorías, el intergubernamentalismo liberal considera que los estados que pertenecen a algún proceso de integración no pierden su autonomía ni su soberanía y, consecuentemente, los estados no han dejado de ser los mayores espacios de legitimidad ciudadana.

En relación al Mercosur, se observa que el máximo órgano del proceso está conformado por Ministros de los Estados Parte, los cuales velan por los intereses de sus países y se preserva esa importancia del Estado Nacional en las negociaciones interministeriales.

Para poder medir la no delegación o pérdida de soberanía, se analizan las negociaciones expresadas en las Decisiones del CMC y las Resoluciones del GMC y para determinar los porcentajes de vinculación a las legislaciones nacionales, lo cual es un indicador del mantenimiento de o la no pérdida de su soberanía.

Esta metodología surge por lo que dice Susanne Gratius (2008): “el método sugerido por Moravcsik de analizar los resultados de las negociaciones intergubernamentales – en este caso las decisiones emitidas por las cumbres semestrales y las reuniones del Grupo Mercado Común del Mercosur – es particularmente relevante para evaluar el Mercosur.”

Una de las premisas del intergubernamentalismo liberal, es que a mayor número de transacciones, especialmente a nivel de comercio intrarregional, se incrementan las demandas de los actores internos relevantes. Es decir, que existe una correlación entre esas dos variables. La siguiente tabla muestra la cantidad de decisiones y resoluciones en un período de 5 años: ³

Tabla 2. Cantidad de Decisiones y Resoluciones en el período 2010 a 2014

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------|------|------|------|------|------|
| Decisiones | 67 | 39 | 68 | 18 | 47 |
| Resoluciones | 58 | 41 | 52 | 19 | 64 |
| Total | 125 | 80 | 120 | 37 | 111 |

Fuente: Elaboración propia obtenida de la Página Oficial del Mercosur.

La tabla a continuación muestra el comercio intrarregional de los años 2010 a 2014, para posteriormente realizar dos gráficos de tendencia y determinar si existe esa correlación entre comercio intrazona y demandas emitidas.

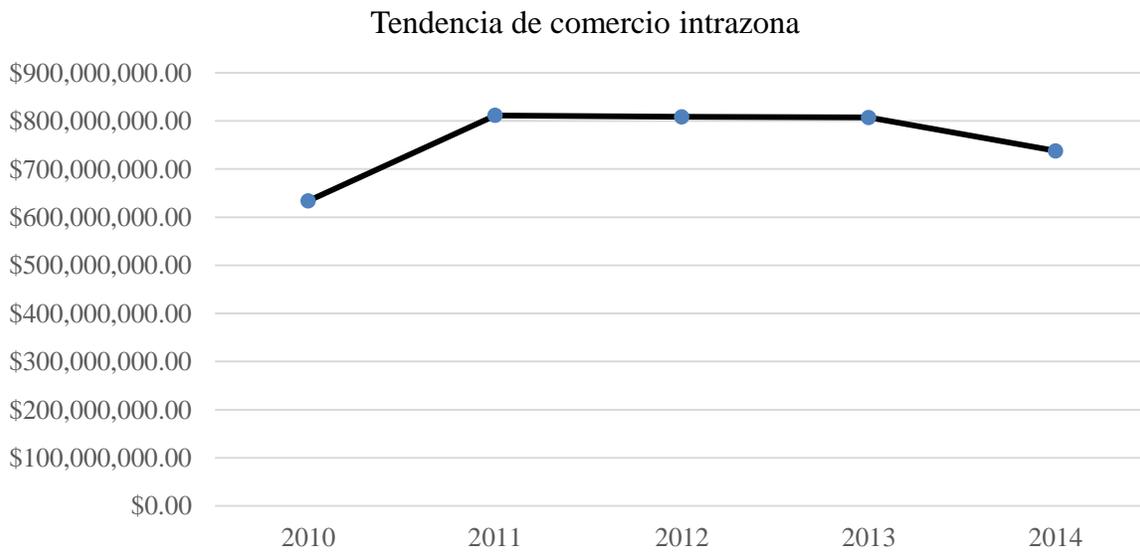
Tabla 3. Comercio intrarregional del año 2014 al 2014

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| \$633,984,555.00 | \$811,484,444.53 | \$808,459,321.00 | \$807,283,753.00 | \$737,793,247.00 |

Cifras en millones de dólares.

Fuente: Trademap (2015).

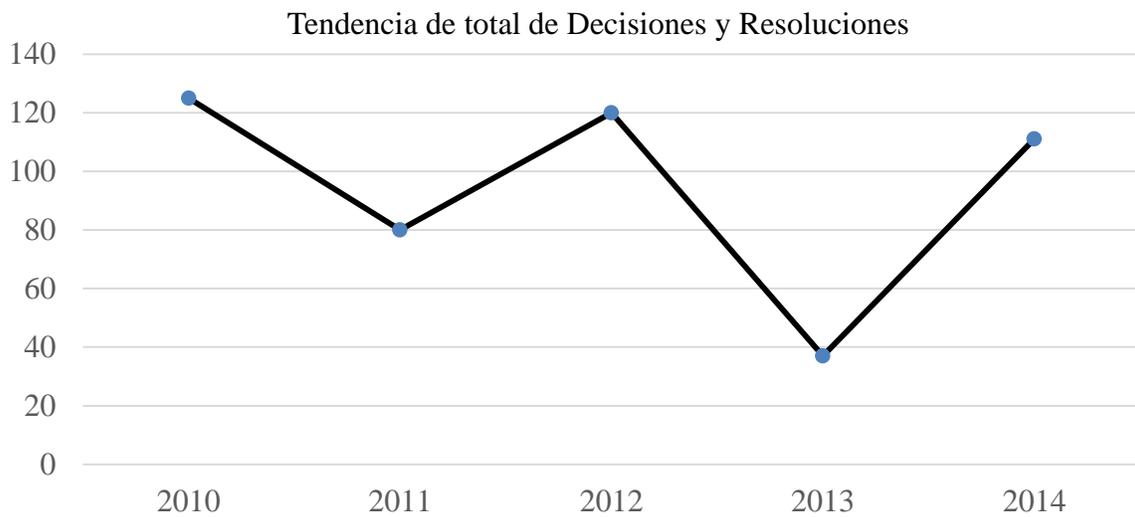
Gráfico 1. Tendencia del comercio intrazona del año 2010 al 2014



Cifras en millones de dólares.

Fuente: Trademap (2015).

Gráfico 2. Tendencia de las Decisiones y Resoluciones del año 2010 al 2014



Fuente: Elaboración propia obtenida de la Página Oficial del Mercosur.

Realizando el anterior análisis, se observa lo siguiente: el comercio intrarregional ha ido variando (según mediciones del 2010 para el 2014) y no existe un paralelismo o correlación en la entre el comercio intrazona y la cantidad de Decisiones y Resoluciones de los dos órganos más importantes del sistema.

Es interesante, desde la teoría, que hay diversos escenarios posibles: o los actores internos no emanan demandas o no tienen la capacidad para presionar a los estados (o a éstos no les interesan) y que éstas se reflejen y sean representadas a nivel institucional-regional por medio de decisiones. Los estados manejan su agenda regional por cuestiones políticas, económicas, ideológicas o de otra índole. Se evidencia de nuevo que los estados tienen un papel primordial ya que la misma estructura del Mercosur les permite decidir si una decisión o resolución es vinculante o no.

Malamud (2003) considera que es el primer escenario el que sucede en la dinámica mercosureña: “No obstante, y por paradójico que parezca, el enfoque del intergubernamentalismo liberal no alcanza para explicar este bloque intergubernamental, ya que los actores sociales de cada país han permanecido ausentes durante el proceso y las principales negociaciones interestatales no han conducido ni a instituciones comunes ni a la delegación de soberanía.” Es interesante que Malamud mencione la no delegación de soberanía como causa a la ausencia de los actores sociales internos de los estados, ya que el intergubernamentalismo liberal no concibe la delegación de soberanía como parte de un proceso de integración.

“El éxito relativo obtenido por el bloque en sus primeros años se debió a una intensa dinámica interpresidencial, que se sostuvo sobre el diseño presidencialista de los regímenes políticos del Cono Sur (Malamud, Ibid).” Es en este aspecto donde principalmente se ven los límites teóricos

para explicar totalmente el Mercosur; esa ausencia en el proceso de los actores relevantes internos se ve reflejada en la poca relación entre la dinámica decisionaria y el comercio intrarregional lo hacen evidente.

El mismo Malamud (2006) confirma lo explicado anteriormente sobre la estructura y dinámica de decisiones, ya que institucionalmente el Mercosur: “Toma sus decisiones a través de mecanismos exclusivamente intergubernamentales, requiriendo unanimidad en todos los casos. El proceso decisorio se basa en tres organismos regionales integrados por funcionarios nacionales o por técnicos de nivel medio designados por cada país: el Consejo del Mercado Común (CMC) –integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada miembro–, el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio.” Éste es el primordial andamiaje institucional del sistema, diseñado para que la soberanía de los Estados siga intacta y no se vean afectados sus intereses nacionales.

“Un sistema de resolución de disputas provee un mecanismo de arbitraje ad hoc que sólo fue invocado diez veces en quince años; a ello se suma un tribunal de apelaciones permanente, pero de utilización optativa, establecido en 2004 en Asunción. Algunos cuerpos consultivos, un parlamento, creado en 2006, y una pequeña secretaría técnica, ubicada en Montevideo, completan la estructura institucional. No existe efecto directo ni supremacía del derecho comunitario. Estas características fueron intencionalmente diseñadas con el objetivo de marcar una distinción entre la dirección política y la implementación burocrática.” (Malamud, Ibid).

Resumidamente, la dinámica decisionaria y la estructura sistemática es un impedimento para el avance del Mercosur para llegar a ser, efectivamente, un mercado común y, para el autor, se hizo deliberadamente y de manera intencional para preservar atributos fácticos de la soberanía de los

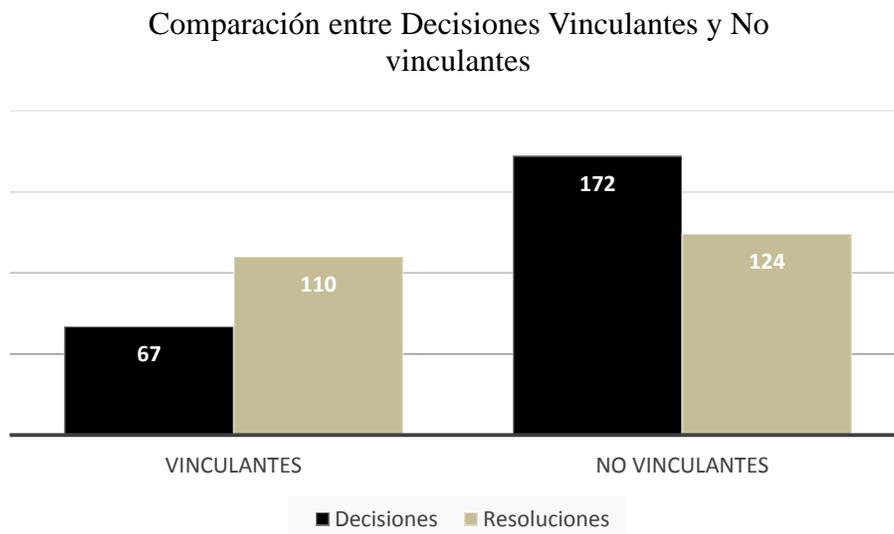
estados, lo cual va acorde a la teoría pero no al progreso hacia la consecución de los objetivos fundacionales. La estructura institucional y su dinámica le dan permisividad a los sistemas nacionales de mantener sus propios intereses y de adaptar las negociaciones, así como de alargar los plazos de ratificación de los mismos. Esto siempre va acorde a que los estados no pierden su soberanía, premisa de la teoría, pero como se indica anteriormente, es un obstáculo para la profundización del proceso. Las instituciones regionales son solamente medios que facilitan acuerdos y no son mandatorias o decisorias definitivas que modifiquen la relación entre los estados miembros, aspecto el cual, consideran la mayoría de autores, es esencial para aspectos económicos.

Como indicador, de 239 Decisiones y 234 Resoluciones analizadas, solamente 67 y 110 de cada tipo de Acuerdo son vinculantes a las legislaciones nacionales³, los cuales son porcentajes que no son considerablemente altos para que el proceso continúe en un avance significativo y, dicho anteriormente, es un indicador del mantenimiento de soberanía. Aproximadamente, sólo el 28% de las Decisiones y Resoluciones el 47% analizadas en el período de 2010 a 2014 son vinculantes a las legislaciones de los miembros de los Estados parte.

El siguiente gráfico muestra más claramente el indicador:

³ En este trabajo, no se anexaron las Decisiones y Resoluciones por ser un número muy elevado de las mismas y por la cantidad de hojas. Se pueden consultar en el siguiente enlace:
http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4059/2/innova.front/normativa_y_documentos_oficiales

Gráfico 3. Comparación entre Decisiones Vinculantes y No vinculantes de 2010 a 2014



Fuente: Elaboración propia obtenida de la Página Oficial del Mercosur.

Por consiguiente, no se observa un compromiso a nivel regional por los Estados partes para avanzar hacia un mercado común, tanto por el mecanismo de unanimidad como por la disposición de si una Decisión o Resolución es vinculante o no, pero puede ser concebido como un indicador de mantenimiento de soberanía. No importa, desde la teoría, si es proceso avanza, se estanca o retrocede, mientras no se pierdan esos atributos fácticos.

Continuando con el análisis de variables del intergubernamentalismo liberal, que va de la mano de la variable anterior, es que son los Estados y no las instituciones son los que promueven y componen los procesos de integración ya que estos sirven a sus intereses y necesidades. Para el intergubernamentalismo, los Estados inician su participación en un esquema de para mantener o mejorar sus ganancias relativas en función de otros competidores, como otros bloques regionales o entre los mismos miembros del proceso de integración.

En el capítulo I se explica que Brasil y Argentina sentaron las bases para luego incluir a Paraguay y Uruguay en el inicio del proceso de integración. Gratius (2006) afirma esto al indicar que: “el origen de la integración del MERCOSUR fue de índole política, basado en un acuerdo intergubernamental entre la Argentina y Brasil, motivado por la superación de la anterior carrera armamentística y rivalidad política entre los dos países sudamericanos. Tan sólo después de haber logrado un consenso político intergubernamental, se intensificaron los lazos comerciales entre los dos países y los socios pequeños.”

Por otro lado, para poder ser competitivos en el mercado mundial exigente por medio de la creación de un gran espacio económico. De ésta manera, podían mantener o aumentar esas ganancias relativas (razón por la cual, según la teoría, los Estados se integran) ante otros grandes espacios económicos como indica Lages (2013) que el Mercosur:...” es un importante instrumento de negociación colectivo frente a terceros socios comerciales (UE, México, Sudáfrica, India, etc.), así como en el proceso del ALCA y ante la OMC.”

El intergubernamentalismo liberal percibe a la integración regional como consecuencia de decisiones soberanas de un conjunto de Estados que conforman una región y que son ellos mismos los que promueven la cooperación entre naciones para cumplir y satisfacer demandas y pedidos de actores internos o domésticos de importancia; en este caso, se cumple la premisa ya que fueron los estados, motivados y liderados por Argentina y Brasil, los que deciden iniciar el proceso de integración, sin embargo, como indica Malamud (2006), los actores sociales relevantes internos han estado ajenos al proceso, por lo que se cumple la cuestión de decisión soberana pero no la de presión ni representación de actores internos.

3.3 La libre circulación de personas desde el intergubernamentalismo liberal

El intergubernamentalismo liberal como tal y la mayoría de enfoques y teorías integracionistas no abordan la libre circulación de personas como temática; sin embargo, el intergubernamentalismo liberal postula, como se menciona en anteriores apartados, que es el aumento de transacciones, principalmente comerciales pero también de otros ámbitos, el que lleva a actores internos a emanar demandas a sus gobiernos. Por otro lado, los tratados constitutivos del Mercosur afirman la voluntad de liberalizar los factores productivos (se discute si entre éstos y la percepción conceptual propia del sistema de integración, se entiende el factor productivo trabajo).

En el Capítulo I se da una definición de libre circulación de personas y esta puede conceptualizarse de la siguiente manera: como la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución, residencia y condiciones laborales, por medio de una eliminación de las fronteras interiores conjunta con una armonización de políticas y procesos para las personas ciudadanas de los países miembros del sistema de integración y para el ingreso de extracomunitarios. Como se indica anteriormente, en el Mercosur, siendo un sistema intergubernamental donde cada estado mantiene su soberanía, no se da este caso y continúa la existencia de fronteras nacionales internas.

Los ciudadanos de los Estados partes del Mercosur tienen que pasar por procesos y trámites aduaneros para poder dirigirse hacia otro país miembro y debe de adaptarse a la legislación interna de cada país, como lo indica el Acuerdo sobre Residencia para los ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile (2002), en el cual se establece que cualquier

persona ciudadana perteneciente a los países mencionados pueden trasladarse de un lugar a otro y ser tratado como un nacional del Estado receptor en igualdad de condiciones. Los lapsos de ratificación y el adecuar ciertas disposiciones de los Acuerdos a conveniencia de cada país entorpecen los pocos o leves avances que hay en la materia.

Interesante también la dicotomía que un año después de firmado ese Acuerdo, se firma el Acuerdo para la Visa Mercosur, que le otorga, como se menciona en el Capítulo I, un permiso para residir y laborar por dos años en otro país del proceso, con una posible extensión de dos años más, lo que viola o contradice el concepto de la libre circulación de personas como factor productivo, al poder otorgársele este documento a un sector selecto de la población y ese principio de exclusión anula el concepto de libre circulación.

Lo anterior lo afirma Lages (2013) al afirmar que: “...en la zona comunitaria andina y mercosureña, regiones donde la mayoría de sus Estados partes son sobre todo países de origen de inmigración, sus políticas de inmigración común, en el contexto de una libre circulación de personas reducida en la práctica a los desplazamientos intracomunitarios por los nacionales de sus Estados miembros, están centradas en la regulación de la migración (laboral) legal, con destaque para los trabajadores altamente cualificados, y en el establecimiento de garantías de respeto por los derechos fundamentales de los (trabajadores) migrantes comunitarios en los países de acogida de las zonas integradas.” Esta afirmación también deja entrever que, los pocos avances que se han tenido, son casi exclusivamente intracomunitarios y cada Estado tiene sus propias normativas para extracomunitarios.

Por otro lado, pareciera que en el Mercosur no se entiende la libre circulación de personas como en el espacio de Schengen (1990) el cual le da el derecho a las personas ciudadanas de los países

que lo conforman a circular, laborar y residir libremente dentro de la Unión Europea y los otros Estados que conforman esa zona liberalizada, por medio de la abolición de las fronteras interiores y la armonización de los controles y procesos de las fronteras exteriores.

Lo anterior no se da en el Mercosur solamente por el mantenimiento de soberanía de los Estados que se traduce en la existencia de las fronteras internas, sino también por un proteccionismo de los intereses nacionales por las asimetrías que existen en los países. Por ejemplo, si hubiera existido una libre circulación de personas como se concibe al principio de este apartado en el contexto de la crisis Argentina, iniciada en 1998 hasta el año 2002, puede que se haya dado una gran inmigración de ciudadanos argentinos hacia otros países del Mercosur, asumiendo que el principal destino de acogencia hubiera sido Brasil.

Hay dos posibles razones por las cuáles, después de 24 años de iniciado el proceso, no se ha instaurado un espacio de libre circulación de personas y éstas pueden ser: el desinterés de instaurar un espacio de libre circulación de personas como en Europa o la creación de un nuevo concepto de la misma. Como indica Lages (2013): “La existencia de un espacio de libre circulación no es sinónimo de desaparición ni de fronteras ni de su control, sino que de armonización de reglas de cruce y control fronterizos”.

Si fuera el primer caso, del desinterés de profundizar acuerdos en la temática, es por la siguiente premisa del intergubernamentalismo liberal, como indica Hoffmann (1966, citado en Malamud 2006): “El rumbo y ritmo de la integración regional estará determinado por la interacción de naciones soberanas, que no sólo controlan el comienzo del proceso sino también todas sus etapas subsiguientes. Que el proceso avance, retroceda o se estanque dependerá de cálculos tocantes al interés nacional y al poder relativo que puede ejercerse ante una cuestión concreta. No se concibe

que este proceso transforme la naturaleza de sus países miembros; más aún, su finalidad es fortalecerlos, no debilitarlos.” Es decir, si los Estados perciben que instaurar un espacio de libre circulación de personas, remover las fronteras interiores y armonizar las exteriores no conduce al mantenimiento del poder y del interés nacional, no se observa que en un futuro cercano, aún si eso conlleva un estancamiento o retroceso en el sistema de integración.

Ese desinterés puede reflejarse en que los países miembros cuentan con datos desactualizados de extranjeros ciudadanos del Mercosur residiendo o laborando en otro, como indica Vaillant (2014): “No existe demasiada información ni estudios sobre la movilidad de los trabajadores en el MERCOSUR (...) Los datos son predominantemente para inicios de la primera década de este siglo.”

Según el estudio realizado por Vaillant (2014) por medio de la SELA, el país que cuenta con datos más actualizados es Paraguay (2002), siguiendo Argentina y Brasil (2001) y, por último, Uruguay (1996). No se tiene data sobre Venezuela ni Bolivia porque todavía no formaban parte del bloque. Además, no hay datos⁴ que sean de un contexto posterior a los tratados mencionados en el Capítulo I, por lo que no puede utilizarse como una metodología de medición de transacciones, entendiéndose como ciudadanos de un estado miembro laborando y residiendo en otro y si existe un aumento, decremento o paridad en los flujos migratorios.

Esta desactualización de datos, como se indica anteriormente, puede presentar un reflejo de la poca importancia (desinterés o poca relevancia) que se le ha dado a la libre circulación de

⁴ Para ver los cuadros de los datos mencionados, ver el siguiente estudio: Vaillant, Marcel. (2014). Evolución del Mercado Común del Sur. SELA, 3-103.

personas; pareciera que no es percibida como relevante para el funcionamiento del sistema de integración.

Si fuera el segundo caso, que el concepto de libre circulación de personas que ha ido adoptando el Mercosur difiere del de su homólogo europeo, en vista que los conceptos evolucionan y no son estáticos, para los Estados miembros puede ser la alternativa a que se logre una dinámica de movilidad controlada y que no afecte sus atributos fácticos de soberanía.

No sería el primer caso en que el concepto de libre circulación de personas evolucione: “El concepto de la libre circulación de personas ha ido evolucionando desde su creación. Las primeras disposiciones en la materia, que se encontraban en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957, se referían únicamente a la libre circulación de trabajadores y a la libertad de establecimiento, es decir, a las personas en cuanto empleados o prestadores de servicios. El Tratado de Maastricht introdujo el concepto de ciudadanía de la Unión Europea. Todos los nacionales de un Estado miembro son automáticamente ciudadanos de la Unión. Es la ciudadanía de la UE la que sirve de base para el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.” (Recopilado de la página oficial del Parlamento Europeo, SF). Se observa, entonces, que el concepto ha ido cambiando de acuerdo a la temporalidad y avances o retrocesos del sistema de integración europeo, por lo que no es descartable afirmar que el Mercosur pueda tener su propia apreciación en definición de la materia.

Un último caso puede ser una mezcla de ambas razones: que exista un desinterés de ahondar en la materia por intenciones de proteccionismo estatal y que, los pocos avances que se han tenido, es porque entienden la libre circulación de personas desde otra perspectiva. Esta unión de las dos

razones puede explicarse con el Tratado de Asunción (1991) cuando se indica en su primer artículo: “La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.”

Se observa, entonces, que no está expresada de manera evidente la voluntad de instaurar un espacio de libre circulación de personas, aunque esta pueda entenderse como una liberalización del factor productivo trabajo; aunado a ello, el Protocolo de Ouro Preto (1994) es el que dictamina la dinámica decisionaria del Mercosur que puede impedir avances en el proceso en cualquier temática, incluida la libre circulación de personas, por el mantenimiento de la soberanía de los Estados y la protección de sus intereses nacionales.

En el siguiente apartado se responderán a las preguntas que emanan de los objetivos planteados en el prólogo y unas breves y simples recomendaciones.

La armonización de condiciones y jurisdicciones que permitan el funcionamiento de las cuatro libertades es fundamental para la creación de un mercado común, por lo que es necesario ir avanzando en las diversas etapas de integración.

Nuevamente, utilizando el método sugerido por Andrew Moravscik por medio del análisis de los artículos de las Decisiones y las Resoluciones del 2014⁵, solamente 1.2% se refieren a esfuerzos para la liberalización de bienes, servicios, capitales y personas. De ese pequeño porcentaje, el 0.4% es sobre la libre circulación de bienes, el 0.6% para la de servicios, el 0.2% para la libre circulación de personas y un 0% para la liberalización de capitales; lo peculiar de lo anterior es

⁵ El 2014 fue la temporalidad estipulada en el anteproyecto monográfico. Para el comercio intrarregional se utilizó un período más amplio para efectos comparativos. A falta de grandes Tratados o Protocolos de la temática, se analizaron más detenidamente artículo por artículo.

que dichos artículos se refieren a procedimientos aduaneros y de estandarización de requisitos. No son grandes modificaciones sustanciales a la situación en la que se encuentren las libertades, por lo que podría entenderse el desinterés de profundizar en un espacio de movilización comunitario y la percepción que una liberalización sin fronteras interiores puede afectar los intereses nacionales.

Da la impresión de que para los estados partes, por el momento, el sistema funciona con una zona de libre comercio casi perfecta, una unión aduanera imperfecta en relación al arancel externo común y que se centran en otro tipo de temáticas como Derechos Humanos, cooperación internacional, tratados con otros bloques comerciales o países, establecimiento de presupuestos para proyectos internos y creación y capacitación de grupos técnicos.

Incluso, en el período de 2010 a 2014 analizado en el anterior apartado, solamente se firmó un Protocolo el cual adhiere a Perú y a Ecuador al ya existente Acuerdo sobre Residencia de los nacionales de los Estados miembros del Mercosur, Bolivia y Chile, sin cambios sustanciales, solamente de expansión del territorio.

Las grandes temáticas en relación a las cuatro libertades necesarias para la conformación de un mercado común ya fueron abordadas en su momento hasta alcances limitados y convenientes a los Estados y parece que no existe interés, por el momento, en profundizar la práctica de los enfoques teóricos para el fortalecimiento y desarrollo del sistema de integración, partiendo de la premisa "...que nada parece impedir el avance del proceso de transnacionalización de facto de las políticas de inmigración, centrado en acuerdos y convenios internacionales entre los Estados", como se da en la dinámica intergubernamental del Mercosur. (Lages, 2013). Es decir, que aunque actualmente no se profundice en ciertas materias para la conformación de un

mercado común, cabe la posibilidad que en un futuro, ya sea con la dinámica existente o con reformas a la misma, la dinámica intergubernamental pueda evolucionar a instaurar un espacio de libre circulación de personas a su propia manera de entenderla.

El Mercosur es un proceso a conveniencia de intereses nacionales, siendo conformados sus máximos órganos decisorios por ministros de los países, los cuales representan los intereses de los jefes de Estado de turno y cuestiones políticas, sociales, ideológicas y económicas de cada élite política son los principales obstáculos hacia un avance notorio en el proceso de integración, pero que va de acuerdo a la principal premisa de la teoría del intergubernamentalismo liberal.

Conclusiones

Realizado el debido proceso lógico en este trabajo monográfico, se concluye lo siguiente para responder a los objetivos y a las preguntas de la investigación: en distintas etapas históricas han surgido en América Latina diversos modelos y sistemas integracionistas por razones contextuales en cuestiones políticas, sociales, económicas, entre otras. La dura crisis de los años ochenta, un incremento en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, los cuales contaban con una enemistad o rivalidad histórica hasta esa época culminando con los ajustes sugeridos por el Consenso de Washington, entre éstos la liberalización comercial, dieron las condiciones para que los dos países del Cono Sur lideraran un proceso ambicioso de integrar un mercado común.

Desde la firma del Tratado de Asunción y, posteriormente, el Protocolo de Ouro Preto, pueden diferenciarse dos campos de acción en el Mercosur: el político y el económico. Del primero puede decirse que ha abarcado, en veinticinco años del proceso, diversas temáticas, reformas y realizado acciones que evidencian que el Mercosur, iniciado y con intenciones mayormente económicas, ha contemplado y realizado esfuerzos para integrarse políticamente. Incluso, han ampliado su capacidad territorial con la inclusión de Venezuela, país con el cual el comercio intrazona es mínimo a comparación de los demás y, además, la de Bolivia, el 17 de julio de este año.

En el segundo campo, el económico, se observa que hay tres etapas de integración económica que suceden simultáneamente: la zona de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común. En relación a lo anterior, por medio de programas de desgravación, se logró conformar una zona de libre comercio casi perfecta, con una inexistencia de aranceles en todas las mercancías, exceptuando los rubros del sector automotriz y el azúcar como medidas o rezagos

proteccionistas. Sin embargo, aunque no existan obstáculos arancelarios, todavía existen obstáculos técnicos del comercio que deben de agilizar como bloque para una mayor facilitación del intercambio de bienes.

En relación a la unión aduanera, en la cual el requisito indispensable es tener una armonización del arancel externo común, específicamente en los rubros de Bienes de Informática y Telecomunicaciones y Bienes de Capital, por lo que todavía no se ha logrado una unión aduanera como tal.

La última etapa, a la cual explícitamente quiere llegarse de acuerdo a los textos fundacionales, es la que menos avances ha tenido: la liberalización de bienes se ha dado casi universalmente, como se menciona anteriormente; sin embargo, en relación a la consecución de acuerdos y de garantías para que se den las otras libertades, faltan todavía muchos esfuerzos, tanto para los servicios, como para los capitales y, no explícitamente, la libre circulación de personas como factor productivo trabajo.

En relación a ésta última, se observa que existen varios tratados que han tratado de abordar la movilización de los ciudadanos de los estados partes; sin embargo, estos acuerdos solamente sentaron las bases burocráticas y cuestiones de trámite para que una persona pueda laborar y residir en otro país del bloque y que se garanticen sus derechos como persona y como trabajador. Esto refleja que no hay mayor interés porque el proceso avance en cuestión de las libertades básicas.

El Mercosur como proceso de integración tuvo un auge, iniciando en su fundación y terminando siete años después por los esfuerzos presidenciales de avanzar con el proceso; quizás la

utilización concreta de una base teórica es una de las faltantes para que el Mercosur avance en las diversas etapas para conformar de verdad un mercado común.

Teorías de integración regional existen muchas, cada una con sus distinciones y principales conceptos y características. Desde los enfoques funcionalistas y el spillover o derrame, pasando por teorías transaccionalistas e intergubernamentales; la principal diferencia radica en el grado de delegación de soberanía que los estados otorguen, tanto a estructuras institucionales como a, si fuera el caso, instituciones supranacionales. No obstante, las teorías de integración regional tienen vacíos en sus análisis y esa es la principal razón de su diversidad.

La utilización de herramientas, la recurrencia a otras disciplinas, la metodología empleada en los estudios realizados por los académicos y los conceptos utilizados han sido motivo de debate entre impulsores o defensores de una teoría frente a las otras.

Es justamente ese concepto de supranacionalidad en el que difieren mayormente varios enfoques de integración: para algunos es necesario para el avance de los procesos, para otros no lo es e, incluso, hay algunos que lo consideran inexistente. Y es que nada obliga a los estados a integrarse y, en caso que lo hagan, a que lo hagan de una determinada manera ya que cada sistema tiene su propio modelo. Por su condición de sistema de integración intergubernamental, los enfoques intergubernamentalistas parecerían ser los adecuados para abordar al Mercosur.

Haciendo un análisis de las variables, utilizando fuentes primarias como las negociaciones de los órganos decisionarios del Mercosur, expresados en Decisiones y Resoluciones permite relacionarlas bajo “la lupa” de una teoría, en este caso la del intergubernamentalismo liberal.

Cumpliendo los objetivos del proyecto monográfico, se observan las siguientes variables y postulados de la teoría:

1. Los estados, de manera soberana, deciden integrarse con otros.
2. Los estados no pierden, ceden o delegan sus atributos fácticos de soberanía, sino toman acción en cuestiones que les maximicen sus ganancias relativas y no afecten sus intereses nacionales.
3. El incremento en la cantidad de transacciones de un estado hacia otro u otros es el que genera una interdependencia que a la larga conduce a los estados a tomar la decisión de integrarse.
4. A mayor incremento en el comercio intrarregional (o intrazona), mayores son las demandas emanadas de los grupos internos relevantes.

Se valida la primer variable ya que Argentina y Brasil lideraron un proceso al cual se unieron Paraguay y Uruguay; soberanamente tomaron la decisión de iniciar un proceso de integración con la intención de conformar un mercado común.

En relación a la segunda, se observa cómo la estructura institucional del Mercosur y sus órganos decisionarios, así como la dinámica misma, le permiten a los estados tratar las temáticas que les convengan y son los ministros de los mismos, utilizando el mecanismo del Consejo del Mercado Común, los que deciden qué acuerdos se firman. En adición a ello, los plazos en los que ratifican los acuerdos pueden durar años. Así garantizan sus intereses nacionales y pueden calcular si habrá ganancias relativas. Existe solamente una dinámica de cesión de competencias a los órganos decisionarios y para la firma de un Acuerdo debe de existir unanimidad, con lo que se garantiza que cada Estado puede vetar una disposición en la búsqueda del mantenimiento de su soberanía e intereses nacionales.

Los porcentajes de los acuerdos que son vinculantes a las legislaciones nacionales, utilizados como indicadores del mantenimiento de soberanía, no son considerablemente relevantes ya que sólo el 28% de las Decisiones y el 47% de Resoluciones analizadas en el período de 2010 a 2014 son vinculantes. Esto da la razón, parcialmente, a la teoría al observarse que vinculan temas que no les afecten demasiado a los estados, pero vuelve lento e incluso hace retroceder el avance del proceso de integración. Como se indica anteriormente en el trabajo, interesa más el mantenimiento de atributos fácticos de soberanía y las ganancias relativas que el avance, estancamiento o retroceso del proceso de integración.

La tercer variable se cumple, ya que con el incremento de las relaciones y acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil dieron la pauta para que se iniciara un proceso de integración; para hacerlo más ambicioso se incluyen a Paraguay y a Uruguay, pero fue la renovada relación de los dos primeros que marcó el camino para la firma del Tratado de Asunción, que tuvo un período de tres años conocido como etapa de transición donde se intensificaron las transacciones, principalmente a nivel comercial, entre los cuatro Estados y culmina con el Protocolo de Ouro Preto, dando inicio al Mercosur como un sistema de integración a nivel jurídico internacionalmente.

La cuarta variable no se cumple, ya que la sociedad civil no ha acompañado el proceso, ni grupos sociales ni los gremios empresariales que son los que realizan el intercambio y las transacciones entre los países. El andamiaje institucional del Mercosur es elitista, es un proceso “desde arriba” y son las disposiciones del Ejecutivo de cada Estado (presidentes y ministros) los que llevan la agenda integracionista y los que firman los Acuerdos que, en teoría, expresan la voluntad de políticas comunitarias.

Esto se comprueba al comparar la cantidad de Decisiones y Resoluciones con las cifras del comercio intrarregional, en donde no se observa un paralelismo o correlación en los mismos; la teoría dice que a mayor incremento de transacciones, principalmente a nivel intrarregional, mayor cantidad de demandas emanadas por la sociedad civil. Los cuadros de tendencia indican lo contrario.

Por lo tanto y cumpliendo con el primer objetivo y por paradójico que parezca, no es posible analizar totalmente desde la teoría del intergubernamentalismo liberal por la ausencia de la sociedad civil y los actores internos relevantes, aunque cumple con la mayoría de variables y postulados de la teoría, principalmente con la del mantenimiento de la soberanía de los Estados en un sistema de integración.

Prosiguiendo con los objetivos específicos de la investigación, ya se menciona varias veces durante el trabajo que para la conformación de un Mercado Común, desde una perspectiva clásica o balasseana, deben darse cuatro libertades fundamentales; libertad de circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Ésta última, por su tinte social y político es la que muchos argumentan ha tenido menos avance; incluso, se observa cómo desde el primer artículo del Tratado de Asunción no se hace referencia a la libre circulación de personas, sino se mencionan las otras tres libertades y deja un vacío sobre la cuarta al mencionar solamente “factores productivos”. Cabe cuestionarse, como se explica en el Capítulo III, si el concepto de libre circulación de personas como la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución, residencia y condiciones laborales, por medio de una eliminación de las fronteras interiores conjunta con una armonización de políticas y procesos para las personas ciudadanas de los países miembros del sistema de integración y para el ingreso de extracomunitarios es la que

concibe el Mercosur, o si la entienden y aplican a su propia manera: no han ahondado en la armonización de fronteras exteriores para el trato a extracomunitarios, siguen existiendo fronteras interiores y no hay estudios que indiquen si no se practica la discriminación de los ciudadanos de un Estado receptor de otro ciudadano intracomunitario. Incluso, la firma y ratificación de un tratado como el Acuerdo para la creación de la visa Mercosur, rompe con el principio de igualdad al poder otorgársele permiso de trabajo y residencia solamente a un sector exclusivo de la población. En el siguiente apartado se realiza una discusión sobre qué rumbo deben tomar los estudios de esta temática y la evolución de los conceptos de los distintos sistemas de integración regional.

Sobre la discriminación que puede sufrir un ciudadano, se puede mencionar como ejemplo la legislación laboral de Brasil, la cual indica que ningún extranjero puede ganar más que un nacional en el mismo puesto y que, a la hora de necesitar despedir personal, los extranjeros son los primeros que deben abandonar sus labores.

Por último, a falta de datos actualizados sobre la circulación de personas en el Mercosur (los más actualizados los tiene Paraguay y son de 2002), no se pudo determinar las transacciones de los flujos migratorios de ciudadanos miembro de un Estado que van a otro a trabajar, residir y si se les remunera de manera igualitaria.

Por lo tanto, se recurre al método sugerido por Moravcsik nuevamente, analizando las Decisiones y Resoluciones (a falta de Acuerdos relacionados a la libertad de circulación de personas, se analizaron artículo por artículo), durante el 2014, se determina que la temática no tiene incidencia en el Mercosur, ya que solamente 1.2% de todos los artículos de éstos documentos son relativos a la liberalización de bienes, servicios, capitales y personas. Un ínfimo

porcentaje del cual, el 0.4% es sobre la libre circulación de bienes, el 0.6% para la de servicios, el 0.2% para la libre circulación de personas y un 0% para la liberalización de capitales. Dichos artículos se refieren a procedimientos aduaneros y de estandarización de requisitos, no a grandes modificaciones sustanciales de las libertades; con esto se puede volver a nutrir la discusión de cómo se percibe la libertad de circulación de personas en el proceso.

El Mercosur se encuentra en un estancamiento del proceso y, por el momento, no le interesa la profundización en negociar temas relacionados a las libertades. De acuerdo a Malamud (2011), el Mercosur tiene más posibilidad de regresar a ser una zona de libre comercio que a una unión aduanera imperfecta, como se le ha denominado. Importa más la soberanía nacional que la profundización o regresión del sistema de integración.

Las imperfecciones del sistema se observan con los datos y el análisis proporcionado anteriormente y parece que el Mercosur se encuentra estancado y no encuentra vías para lograr el objetivo de la creación de un mercado común. Aunque algunos de los estados partes no estén de acuerdo, que no exista una estructura supranacional o no, por medio de los órganos del Mercosur y que no tengan la capacidad de coaccionar o sancionar a los estados a firmar y ratificar tratados y aplicarlos de la manera establecida para que exista una armonización, puede ser una de las razones por las cuáles no se han cumplido los objetivos fundacionales; pareciera ser que la delegación de soberanía es el vacío sistémico para la consecución de un mercado común. Obviamente, ésta concepción es contraria a la del enfoque del intergubernamentalismo liberal. En el apartado de Recomendaciones, se proponen diferentes vías para el avance del proceso, siendo una de éstas el mantenimiento de un sistema gubernamental sin delegación de soberanía, pero con una alineación de diversas cuestiones que no entorpezcan la consecución de objetivos fundacionales y constitutivos.

Esa ausencia de una estructura institucional relevante, supranacional o no, la propone Malamud (2011) como el elemento faltante para el progreso del sistema: “De acuerdo con buena parte de la literatura sobre integración regional, basada principalmente en el caso europeo, la creación de un mercado común, y más aún, una unión económica, implica tarde o temprano el establecimiento de instituciones regionales. Éstas deben lidiar con dos dilemas de acción colectiva: la toma de decisiones y la resolución de disputas. Sin embargo, el Mercosur no ha construido ninguna estructura institucional significativa, sea supranacional o no.” (Malamud, 2006).

Por otro lado, está la posibilidad de que la teoría del intergubernamentalismo liberal se pueda aplicar parcialmente para explicar el Mercosur porque esta se generó mediante la observación de la UE, en la cual las grandes empresas, tomando el rol de actores relevantes internos, tenían ciertos roles en las negociaciones y en el proceso de integración. En el Mercosur, aunque su objetivo primordial es la construcción de un mercado común, no se ve reflejado por una serie de contradicciones e imperfecciones.

Cabe aclarar que, según el modelo Balasseano, la integración económica sucede por etapas linealmente. En el Mercosur, al menos tres etapas suceden paralelamente, como se indica en el primer capítulo de este texto. Los estados velan por sus intereses en las cuestiones que les interesan; la misma estructura de funcionamiento del Mercosur les permite a los Estados tener las riendas del proceso. En caso aparte, habría que evaluar las razones y la validez actual de dichos objetivos expresados en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto.

En este sentido, la no delegación de soberanía se cumple, ya que los órganos superiores pueden decidir en qué temáticas son comunitarias o no, cumpliendo las instituciones el rol que la teoría indica. Sin embargo, incluso funcionando de esa manera (firma y ratificación), los plazos de

ratificación de las decisiones y resoluciones vinculantes o no se cumplen o tardan años en pasar por el debido proceso; aun así, en muchas ocasiones adecúan o modifican ciertas cuestiones de los acuerdos evidenciando un interés nacional que es plasmado en sus legislaciones de manera distinta por parte de cada estado.

Para terminar las conclusiones y dejar una interrogante, se cita a Lages (2013): “las reglas definidas pueden ser ignoradas por los Estados miembro (este riesgo existe claramente en el MERCOSUR, donde más de la mitad de las decisiones no han sido implementadas). En este tipo de legislación, la pérdida de soberanía nacional es menos probable, a no ser que se creen instituciones mediadoras de integración con estructuras supranacionales para implementar lo acordado.”

Recomendaciones

En este espacio de recomendaciones, se hace principalmente un debate entre lo teórico y lo que sucede en la realidad, así como distintas cuestiones a tomar en cuenta al momento de estudiar al Mercosur como proceso de integración por medio de conceptos y enfoques de las Relaciones Internacionales.

No hay duda de que el Mercosur es un sistema intergubernamental, como se ha indicado y explicado previamente en éste trabajo; sin embargo, las teorías del intergubernamentalismo, tanto el liberal como el institucional no son suficientes para explicar el fenómeno completamente; se comparten algunos postulados y premisas, pero sin abarcarlas en su totalidad. Lo anterior puede conducir a un debate entre qué teorías elegir para poder analizar y estudiar el sistema de integración.

El Mercosur, hasta el año 2000, se convirtió en una zona de libre comercio casi perfecta, con las excepciones indicadas en el Capítulo I, fue avanzando hasta ser una unión aduanera imperfecta, pero siguen ausentes muchos esfuerzos para lograr constituirse como un mercado común. Lo anterior se relaciona en que la dinámica del mismo difiere de intentos previos y contemporáneos de integración regional, ya que tiene su manera propia de desarrollarse.

Existe una teoría que cuenta con un postulado que podría aplicarse al Mercosur, la de la gobernanza supranacional que indica que cada sistema, proceso o intento de integración regional tiene una dinámica propia; sin embargo, un sistema intergubernamental como el del Cono Sur no cuenta con instituciones supranacionales con una estructura que, de alguna manera, tengan mecanismos que obliguen a los Estados a adoptar disposiciones para alcanzar los objetivos fundacionales. Recalcando, es solamente ese postulado el que podría aplicarse al Mercosur (y,

cabe decir, que a los demás sistemas de integración), ya que la gobernanza supranacional no podría aplicarse, al menos por el momento, para un sistema intergubernamental.

Por otro lado, el transaccionalismo puede verse como una teoría bastante acorde al Mercosur. El transaccionalismo indica que, a mayor cantidad de transacciones de todo tipo entre distintos territorios se va creando una identidad común; sin embargo, el transaccionalismo surge como una teoría que funciona para evitar conflictos militarizados entre territorios para la creación de una comunidad de seguridad (puede mencionarse el caso europeo, que aunque existan todavía identidades nacionales y regionales, la interdependencia tanto política como económica hace inviable un conflicto militar).

En el caso del Mercosur, de acuerdo a sus objetivos fundacionales de crear un mercado común por medio de la liberalización de factores productivos y partiendo de la premisa que eso mismo aumente los intercambios o transacciones de índoles económicas y sociales, el transaccionalismo puede tomarse como un punto de partida (como la carrera armamentística y la rivalidad entre Argentina y Brasil) para ahondar en un sistema de integración más profundo, pero se observa que no existe una identidad común e, incluso, existe un rechazo o ignorancia del funcionamiento del sistema por parte de sectores ciudadanos de los Estados que lo conforman.

Las dos teorías mencionadas anteriormente solamente indican una premisa que ya fue mencionada en el Capítulo I, que no existe una teoría única de integración regional y que cada proyecto tiene sus diferencias por cuestiones culturales, históricas, entre otras.

Los conceptos de las teorías de integración no son estáticos necesariamente (como se menciona en el apartado de Conclusiones acerca de la libre circulación de personas) y también las dinámicas propias pueden llegar a formular nuevos postulados teóricos o, en caso extremo, la

formulación de nuevas teorías. Se relaciona esto en que, en la actualidad, el concepto de mercado común para el Mercosur puede ser diferente a los conceptos que se han utilizado en el estudio de la integración regional. Como ejemplo, en el caso centroamericano, el hecho de que el nombre del sistema de integración económico-regional se llame Mercado Común Centroamericano no encuadra en las definiciones con las cuáles se acostumbra a conceptualizar un mercado común, ya que es una zona de libre comercio con proteccionismo en sectores productivos de suma importancia.

Los autores que se refieren a que el Mercosur es una unión aduanera imperfecta muestran cierto optimismo hasta esa etapa, cambiando a describir una realidad que lo que indica es que se está lejos de conseguir los objetivos fundacionales, a menos a corto o a mediano plazo. Y es que los intereses nacionales, así como las políticas propias gubernamentales son las que imperan en el sistema y son una de las principales causas de que el proceso se encuentre en un estado de estancamiento y se haya desviado a tratar temáticas que no reforman sustancialmente la situación del Mercosur, tales como Derechos Humanos, Derechos de Pueblos Indígenas, intercambios culturales, compartimiento de información relevante, entre otros ejemplos, y los esfuerzos no se ven reflejados en perfeccionar la zona de libre comercio y la unión aduanera y, posterior o simultáneamente, garantizar las cuatro libertades básicas para la conformación de un mercado común, si ese es el concepto y las intenciones que se tienen actualmente. Es por ello que, recalcando, cabe cuestionarse si los objetivos fundacionales siguen vigentes o es necesaria una reformulación de los mismos, tanto si la intención de los gobiernos es dejar el proceso en el estancamiento que se encuentra como, inclusive, un retroceso en varias de las políticas comunes expresadas en los acuerdos.

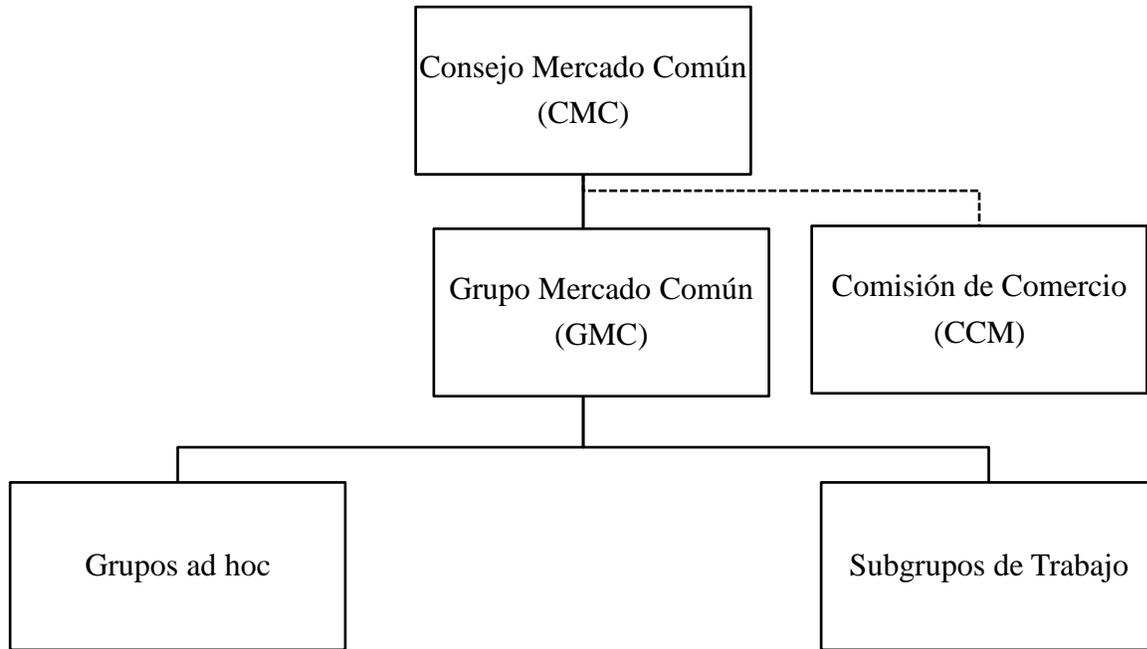
Si no fuera el caso y la intención de conformar el mercado común sigue vigente, no es descabellado considerar que esto implicaría eventualmente el establecimiento de instituciones regionales eficaces y eficientes para la toma de decisiones y la resolución de disputas, lo que podría lograrse por medio de una reforma de la estructura y dinámica institucional del Mercosur, ya sea supranacional (lo cual no se ve factible a corto o mediano plazo) o no, ya que aunque se cuente con una dinámica decisionaria y un sistema de solución de controversias, no aportan a la profundización o adelanto del proceso. Para tomar una decisión se necesita de unanimidad de todos los Estados para cada caso; es un sistema intergubernamental para proteger los intereses nacionales.

Relacionado con lo anterior, una solución, por muy dificultosa que parezca, podría ser la alineación tanto de voluntades, procesos e instituciones; es decir, que el principio de unanimidad sea descartado para evitar que uno o pocos de los seis países que conforman el sistema trunquen voluntades de los otros Estados; que los jefes de gobierno muestren voluntad política y el sacrificio sobre algún asunto que, no necesariamente, esté totalmente alineado con sus intereses nacionales en beneficio de una política comunitaria con la premisa que, en un lapso de tiempo, llegara a mejorar las condiciones del espacio Mercosur; otorgarle al Parlasur el mismo nivel que tiene el CMC o el GMC a nivel decisionario para que la voluntad de los pueblos sea un factor que influya en el proceso y esto de la mano con una reducción de asimetrías (función que, en teoría, cumple el FOCEM) que impidan cierta igualdad de condiciones entre los Estados para que no afecten el proceso decisionario anteriormente mencionado. De ésta manera, los actores internos relevantes estarían presentes en el proceso y se cumpliría esa premisa del intergubernamentalismo liberal, sin tener que acudir a la delegación de soberanía.

Es colocando esos dos escenarios, junto con las teorías, conceptos, procesos y realidades en que se deben focalizar los estudios del Mercosur desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales y, por qué no, desde otras disciplinas para llegar a tener una mayor certeza del futuro y de las intenciones de un proyecto tan ambicioso como el estudiado en este trabajo.

Anexos

Anexo 1. Breve organigrama de los órganos más importantes del Mercosur



Fuente: elaboración propia, recopilado de la página oficial del Mercosur (2012).

Bibliografía

Acuerdo para la Creación de la Visa Mercosur, DEC. N.16 (2003).

Acuerdo sobre Residencia para ciudadanos de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. (2002). Brasilia.

Buxeda, Frambes. (1993). Teorías sobre la integración aplicables a la unificación de los países latinoamericanos. *Política y Cultura*, 269-306. México.

Cardesa, Antonio. (2011). El desarrollo de una libre circulación de personas en el Mercosur: balance y perspectivas. *Universidad Carlos III de Madrid*.

Casilda, Ramón. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín ICE Económico*, 208. 19-38.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas. (2002). Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Unión Europea. 32-59.

Fernández, Pilar. (2014). Libertad de circulación de los ciudadanos europeos en la UE. *Boletín Cede UsC*, (), 1-12.

Granato, Leonardo. (Sin fecha). Aportes para la protección del inversor extranjero en el Mercosur. Biblioteca Virtual. Consultado de la World Wide Web: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006b/lg/1e.htm>

Gratius, Susanne. (2008). Mercosur y Nafta: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos. *Ed. Iberoamericana.*, 1-377.

- Lages, Rita. (2013). Breves notas sobre la libre circulación de personas y la política comunitaria de inmigración en los procesos regionales de integración económica. Una visión comparada de la experiencia europea y sudamericana. Centro de Estudios e Investigaciones Militares Santiago de Chile; 11-24.
- Malamud, Andrés & Schmitter, Philippe. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Rev. Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 181, 3-31.
- Malamud, Andrés. (2008). Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina. Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, España; 137-62.
- Malamud, Andrés. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
- Modolo, Vanina. (2008). Integración Regional y Movilidad Territorial: Las Políticas de Libre circulación de personas en el Mercado Común Europeo y Mercosureño. CONICET-Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires., 1-17.
- Muñoz, Víctor. (2010). El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur: Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo. *Buenos Aires*.
- Nicolao, Julieta. (2011). Migraciones intrarregionales en Sudamérica. ARI.
- Oyarzún Serrano, Lorena (2008) Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates *Rev. cienc. polít.*, 28(2),95-113.
- Página Oficial de la Aladi. Arancel de importación. Consultado de la World Wide Web [en línea]:

http://www.aladi.org/nsfaladi/guiasimportacion.nsf/09267198f1324b64032574960062343c/ea84af941b5086e80325750f0047f6a2?OpenDocument&ExpandSection=-1.1%2C1#_Section1.1

Página Oficial del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. Consultado de la World Wide Web [en línea]: <http://www.ippdh.mercosur.int/sobre-ippdh/>

Página Oficial del Instituto Social del Mercosur: Consultado de la World Wide Web [en línea]: <http://ismercosur.org/institucion/>

Página Oficial del Instituto Social del Mercosur: Consultado de la World Wide Web [en línea]: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en_pocas_palabras

Página Oficial del Mercosur. En pocas palabras. Uruguay. Consultado de la World Wide Web: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en_pocas_palabras

Página Oficial del Parlamento Europeo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Consultado de la World Wide Web [en línea]: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html

Página Oficial del Parlamento del Mercosur. Consultado de la World Wide Web [en línea]: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/7006/1/parlasur/parlamento.html>

Pérez, Nora. (2008). Mercosur: la libertad de circulación de trabajadores en debate. *Rev. Relac. Int. (12)*, 1-10.

Perrotta, Daniela. (2014). La integración regional como objeto de estudio. UBA., 1-44.

- Porta, Fernando. (SF). América Latina en los años 90. *Fundación CENIT, Buenos Aires*. 709-717.
- Protocolo de la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur. (2006). Caracas.
- Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile.
- República Argentina. Consejo del Mercado Común. (2006). Procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los estados partes del Mercosur y Estados Asociados.
- República de Uruguay. Consejo del Mercado Común. (1991). Tratado de Asunción.
- República de Uruguay. Consejo del Mercado Común. (2003). Acuerdo para la creación de la visa Mercosur.
- Sanguinetti, Ignacio. (Sin fecha). Historia del Mercosur desde una perspectiva comparada con la Unión Europea. *Rev. Relac. Int. Y Com.*, 1-19.
- Sica, Dante. (2006). Mercosur: evolución y perspectivas. *Rev. Abeceb*, 4-51.
- Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. (1957). Roma.
- Tratado de Asunción. (1991). Asunción.
- Vaillant, Marcel. (2014). Evolución del Mercado Común del Sur. *SELA*, 3-103.
- Vera-Fluixá, Ramiro. (2000). Principios de Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea. *Zei Discussion Paper, Alemania*. 3-82.

Vieira, Edgar. (2008). La formación de espacios regionales en América Latina. *Rev. Colección para la integración iberoamericana*. Bogotá. 3-441

Zona Económica. (SF). Década de los 80: ajuste económico y crisis social. Consultado de la World Wide Web: <http://www.zonaeconomica.com/crisis-80>