

Reflexiones

MERCOSUR: reflexiones sobre la breve historia de la integración regional

Laura Bono¹ y Laura L. Bogado Bordazar²

- ❖ Cómo citar este artículo: Bono, L. y Bogado Bordazar, L. L. (2025). MERCOSUR: reflexiones sobre la breve historia de la integración regional. *Relaciones Internacionales*, 34(68).

1. Introducción

A 34 años de la constitución de nuestro principal proceso de integración: Mercosur (1991-2025), varias son las reflexiones que podemos realizar sobre este período. En primer lugar, podemos afirmar que se concretó una idea de integración que se venía gestando desde principios del siglo pasado entre algunos países del Cono Sur de América. Nos referimos al antecedente del Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje ratificado en 1915 entre Argentina, Brasil y Chile (Pacto ABC), el cual se había planteado entre sus objetivos, generar una política de equilibrio de poder regional entre los socios (Pávez, 2017) y que tuvo su intento de reedición en la década del 50 con los mismos protagonistas, pero con escasos resultados. A estos antecedentes le siguieron los tratados de la década de 1960³ primero y de 1980⁴ después, fundamentados ambos en las alianzas integracionistas y desarrollistas propuestas por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas (Bogado Bordazar, 2021). Por su parte, la región de Sudamérica supo construir -

¹ Magíster en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), Abogada (UNLP), Profesora adjunta por concurso en derecho Internacional Público en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Docente de postgrado. Investigadora de la UNLP. Coordinadora del Departamento América Latina y el Caribe y del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD) del Instituto Relaciones Internacionales (IRI - UNLP). Autora de libros y artículos vinculados a la integración regional entre otros temas.

² Doctora en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP); Magíster en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP) y master en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España). Abogada y Licenciada en Relaciones Internacionales (UDELAR-Uruguay). Docente de grado de la UNLP y de postgrado en universidades nacionales y del exterior. Investigadora de la UNLP categorizada. Secretaria académica de la Maestría en Relaciones Internacionales y de la Especialización en Estudios Chinos de la UNLP.

³ El Tratado de Montevideo de 1960 dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

⁴ El Tratado de Montevideo de 1980 fue el creador de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

desde una perspectiva geopolítica- otros espacios de integración física, tales como el Tratado de la Cuenca del Río de La Plata (1969), que reunió a los siguientes países: Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay con el objetivo de gestionar conjuntamente un recurso hídrico internacional. Simultáneamente (en el marco de la ALALC y la ALADI), los países de la región celebraron varios acuerdos que tejieron una red de compromisos comerciales y productivos con el fin de promover el impulso de la integración regional y del desarrollo, base sobre la cual se proyectaba –entre otras– la política de industrialización para la sustitución de importaciones (ISI). De manera tal que se propuso el incremento a nivel regional de la producción industrial, la cual iba a estar fomentada a su vez por la ampliación de los mercados intrarregionales. Tales políticas fueron reconocidas como innovadoras entre los países del entonces llamado “Tercer Mundo”, quienes compartían en aquella época las mismas problemáticas y objetivos con América Latina. Sin embargo, algunos años después, estas políticas -que prometían un desarrollo autónomo para la región- no tuvieron el éxito esperado y se fueron agotando tanto por factores internos como externos, pero aún así la idea de la integración continuó hasta su renovación en el Tratado de 1991.

En segundo lugar, y para profundizar en nuestros aportes sobre la integración regional, debemos hacer especial hincapié en algunos logros alcanzados durante el período mencionado, donde se avanzó en diversas dimensiones del proceso:

(i) *la dimensión económica y comercial* fue uno de los principales objetivos: “ampliar la dimensión de los mercados nacionales a través de la integración regional”, dinamizó rápidamente los intercambios de bienes y servicios en la región, a la vez que generó algunos proyectos regionales basados en encadenamientos regionales productivos. Además, se sumó como objetivos definir el arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas y los acuerdos sectoriales. A modo de ejemplo durante los primeros años de la integración hubo un aumento significativo de los intercambios comerciales entre los cuatro socios del Mercosur, al punto que el comercio intrazona presentó una tasa de expansión anual superior al 26% en el período 1991-1997 (BID-INTAL, 1999). En el año 2024 el comercio intrarregional registrado no superó el 16 % de promedio.

(ii) Otra dimensión a destacar es la *institucional*, a partir de la cual el Mercosur creó una amplia red de instituciones que otorgaron identidad y legitimidad al proceso. Esta legitimidad se produjo en una doble vía: hacia el interior de las sociedades (en menor medida) y a nivel internacional, generando un reconocimiento del bloque en otros países y regiones. Una de las mayores críticas que supo cosechar el Mercosur por parte de teóricos y doctrinarios de la integración, ha sido el modelo de composición de sus instituciones, de carácter casi exclusivamente intergubernamental. Sin embargo, esta modalidad, que fue definida en los tratados fundantes del Mercosur y, salvo algunas excepciones como la del Parlasur (que funciona con muchas limitaciones), aún no pudo ser modificada, por falta de decisión política de las altas esferas de los Estados partes.

(iii) *La dimensión de la solución de controversias* ha resultado bastante deficitaria en su aplicación hasta el momento, a pesar que se ha desarrollado -con el Protocolo de Brasilia (1991) y el Protocolo de Olivos (2002)- un sistema que contempla varias instancias que van desde la negociación directa hasta la previsión de un procedimiento jurisdiccional con Tribunales arbitrales ad hoc y la creación del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPRM), con competencia revisora de los laudos emitidos por estos tribunales. Sin perjuicio

de la existencia de este sistema de solución de controversias, al cual le asignamos un carácter estructurado y completo, los Estados y las empresas en general, han preferido utilizar otros mecanismos informales y/o diplomáticos y no jurisdiccionales para solucionar sus diferencias comerciales, lo cual provoca escasa credibilidad en el sistema y sobre todo en sus instituciones. Este déficit aún no se ha podido revertir en el ámbito del Mercosur, donde prevalecen las soluciones intergubernamentales y de carácter político.

Por su parte (iv) la *dimensión democrática* fue uno de los principios rectores de nuestro proceso de integración y de hecho podríamos decir que fue gracias al retorno a la democracia que se inició el diálogo entre los presidentes electos en los inicios del proceso. Por lo cual la variable democrática es un requisito incuestionable e irrenunciable en el proceso de integración. Plasmado en dos Protocolos (Ushuaia, 1998 y Montevideo, 2011), el compromiso democrático fue reclamado en dos instancias por la cúpula política del Mercosur, en las cuales se aplicó la suspensión de la toma de decisiones en el bloque específicamente a Paraguay (2012) y a Venezuela (2017). Cabe destacar que en este último caso, el proceso de integración no ha generado ningún tipo de respuesta diplomática a la grave crisis social y política que vive el país, convirtiéndose sólo en testigo de los acontecimientos.

El principio democrático se vincula con (v) la *dimensión social*, a partir de la cual la sociedad civil (organizada) pasó a ocupar un lugar más visible en el proceso de integración regional y se atendieron algunas de sus demandas. Esto ha implicado que los Estados del Mercosur tuviesen la voluntad de traspasar la fase comercial inicial del proceso para incorporar otros ejes a la agenda de la integración. Para autores como Helio Jaguaribe (1967, citado en Lorenzini, 2014), la dimensión política y social, toma en consideración la forma en la que se vinculan las distintas clases sociales, la participación y el nivel de representatividad social en el sistema político, el acceso a los servicios públicos básicos como la educación y la salud, entre los más relevantes. El mismo autor, afirma que todos los niveles deben estar vinculados entre sí para lograr el desarrollo multidimensional de la sociedad. Para el caso, en los primeros años del siglo XXI se desarrollaron algunos programas de corte regional tendientes a profundizar en esta dimensión y a alcanzar un nivel más avanzado en la integración. A modo de ejemplo podríamos mencionar la puesta en funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que fue creado como un instrumento de financiamiento solidario de proyectos de infraestructura, fundamentalmente con el objetivo de cubrir los déficits estructurales de los Estados; o el Plan Estratégico de Acción Social y el Estatuto de Ciudadanía, diseñados como programas integrales con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social; o las Cumbres Sociales del Mercosur (que reunió a las Organizaciones No Gubernamentales de la región con el fin de crear espacios de diálogo pluriparticipativo). En la misma línea, se aprobaron los Acuerdos de Residencia del Mercosur y Estados Asociados (2002), que lograron avances hacia la facilitación de la movilidad humana con igualdad de derechos reconocidos entre los nacionales del bloque. También se crearon instituciones que reforzaron la tarea tales como: el Instituto Social del Mercosur (ISM), el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) o la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur y Estados Asociados (RMADS), que elaboró la “Declaración de Principios del Mercosur Social”:

“el Mercosur debe ser un espacio donde converjan las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa, más consciente de sus derechos, deberes y obligaciones, pero por sobre todas las cosas, consciente de su pertenencia al espacio mayor de contención, conformando la conciencia regional que el proceso de integración demanda en esta instancia” (Declaración de Principios del Mercosur Social, 2007).

La dimensión social del Mercosur tuvo su auge a partir de que se generaron sinergias entre los diferentes gobiernos del Mercosur (2005-2015), a la vez que se produjo una recuperación económica regional que mantuvo índices de crecimiento positivo en todo el período. Sin embargo, los programas y proyectos sociales se fueron paralizando en su implementación regional, a partir de que esas coincidencias políticas dejaron de existir. En el mismo sentido, tenemos que mencionar que la *dimensión de la distribución de la riqueza* tuvo una relativa mejoría durante el período mencionado, pero no pudo mantenerse en el tiempo, lo que dio cuenta de que el proceso de integración no pudo constituirse como una herramienta correctiva en este sentido. Según el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2023, en términos generales, se han generado las peores cifras de desarrollo humano de los últimos años en América Latina. El informe destacó lo siguiente:

“Vivimos menos años de edad, empeoramos nuestros niveles educativos, y se redujeron nuestros ingresos. El promedio de años de vida era 73 en el 2019, bajó a 71 en el 2021. Con la caída se perdieron los últimos 6 años de Desarrollo Humano y se volvió a los indicadores de 2016. Es la primera vez en los últimos 30 años que el Desarrollo Humano bajó en lugar de avanzar” (Naciones Unidas, 2023).

En otro orden, indicamos que (vi) la *dimensión externa* de la integración ha sido una de las más exitosas registradas desde el inicio del Mercosur y que dio origen a la ampliación del bloque hacia la región sudamericana (Chile, Venezuela, Bolivia, Comunidad Andina de Naciones, entre otros) y a la celebración de múltiples acuerdos de asociación con otros países y regiones del mundo. Todo lo cual, como dijimos anteriormente, consolidó al Mercosur en el sistema internacional, a la vez que generó experiencias de debate interno en determinados sectores sobre el rumbo del proceso. Nos referimos en este sentido, a los debates prolongados sobre la relación “Mercosur-Unión Europea” o a los diálogos “Mercosur-República Popular China” o con Sudáfrica, Egipto, Corea del Sur o Israel, entre otros.

Por último, cabe mencionar que la (vii) *dimensión de la cooperación* ha sido el fundamento que ha perdurado en todo el proceso, a pesar incluso, de las diferencias políticas. Esta característica -en palabras de Hurrell (1995) implicó que los Estados se coordinaron para enfrentar desafíos externos, adoptando una postura regional ante foros multilaterales y organizaciones internacionales, generando vínculos formales e informales, producto de más de 34 años marcados por la sinergia de la integración. Pero la cooperación también estuvo influida por la existencia de una conciencia e identidad regional que nos reconoce como comunidades similares, que comparte un mismo espacio geográfico (y geopolítico), una historia común, lenguaje, costumbre y culturas similares, entre otros. Pero por sobre todos estos conceptos, el Mercosur ha orientado sus objetivos en la búsqueda de la cooperación para el desarrollo de sus pueblos con autonomía.

2. Algunas reflexiones finales

Como el concepto de “proceso” sugiere, el Mercosur se ha ido transformando a lo largo de su historia. Ha desarrollado nuevas herramientas de integración, que se formalizaron en instituciones (nuevos órganos y reuniones ministeriales) y en normativa comunitaria (Protocolos, Planes de acción, Fondos y Estatutos), entre otros. Asimismo, ha incorporado nuevos miembros como Venezuela (2006) y Bolivia (2012), y ha sabido también adquirir visibilidad regional e internacional, a través de acuerdos de cooperación y asociación con otros Estados y bloques o consolidando posiciones comunes en diversos foros regionales e internacionales (Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y OEA).

Sin embargo, también atravesó varias crisis que dejaron al proceso de integración en un congelamiento casi alarmante. Podemos mencionar algunos ejemplos de ello: la crisis de Brasil de 1999, la crisis de Argentina en 2001, el diferendo bilateral por las papeleras entre Argentina y Uruguay (2006), la suspensión de Paraguay del Mercosur (2012) o la suspensión de Venezuela (2017), la descoordinación interna en la definición de políticas sanitarias durante la Pandemia de Covid-19 o las diferencias políticas en torno al rumbo del Mercosur, entre otros. Todo ello ha tensionado la relación intra bloque en los últimos años, reforzado con el hecho de que los Estados -desde hace ya un tiempo- están transitando caminos políticos distintos que no apuestan por la integración regional.

El bloque no ha sabido construir una política regional común que esté por encima de las lineamientos ideológicos de los gobiernos de los Estados partes. Solo en una breve etapa de la historia reciente se logró una mayor sinergia en los objetivos regionales, esto ocurrió durante las dos primeras presidencias de Lula Da Silva (2003-2010), cuando Brasil supo desplegar un poder que lo consolidó como líder regional tanto en el ámbito del Mercosur como de Sudamérica (Unasur). Liderazgo que fue acompañado por varios países de la región y que se mantuvo aproximadamente hasta la primera presidencia de Dilma Rousseff (2015). Con posterioridad las sucesivas crisis políticas internas de Brasil lograron desvanecer ese rol de liderazgo, lo cual coincidió también con el declive económico de la región, la reducción de los precios internacionales de los commodities, seguido de un proceso de desindustrialización, situación a la cual el Mercosur no pudo hacer frente de manera coordinada (Bono, 2021).

Simultáneamente, el continente asiático -en general- y China -en particular- han ido adquiriendo en la región un lugar de centralidad en la relación económica y comercial, al punto de que desplazaron a Estados Unidos y a la Unión Europea como primeros socios históricos comerciales. El continente asiático fue el principal destino de las exportaciones, al igual que el principal origen de las importaciones del Mercosur para el 2022, representando (en promedio) el 52% en las exportaciones y el 45% en las importaciones del bloque⁵. En este sentido, el Mercosur tampoco pudo articular una estrategia de negociación conjunta con China o la región asiática, al punto de que Uruguay intentó, en el año 2021, celebrar un tratado bilateral de libre comercio con China, a pesar de que un acuerdo de este tipo violaba ciertas reglamentaciones internas del bloque (la que establece la necesidad de definir una

⁵ Fuente: <https://www.mercosur.int/semana-del-mercursosur-estadisticas/>.

política comercial externa común, que implica que cualquier acuerdo celebrado por uno de los socios del Mercosur debe ser aprobado por todos, Decisión CMC 32/00). Esta situación, que se suma a otras descritas anteriormente, deterioró la relación entre los socios del Mercosur y marcó el inicio de un periodo de letargo, donde lo único que a veces “sacude” la relación, es la posibilidad de que el acuerdo con la Unión Europea se reactive.

Finalmente, asumimos que estamos ante una situación de expectativa, marcada por diferencias políticas en torno al rumbo que el Mercosur y la integración regional deben tomar. Sin embargo, la reconfiguración del orden global que está impactando -y no de una manera pacífica- en todos los niveles: internacional, regional e interno, debería ser la principal señal para nuestros países. El desafío entonces para el Mercosur requiere analizar las diferentes realidades, en estos tiempos de fragmentación global y apostar por un nuevo impulso, revalorizando la integración como herramienta estratégica. La *dimensión de la cooperación regional* podría constituirse una vez más como la “llave” que nos consolide como región, para preservarnos como la zona de paz que somos en pos del beneficio de nuestros pueblos.

3. Bibliografía

- Bogado Bordazar, L. (2020). Integracionismo. En E. Devés y S. Álvarez (Eds.), *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, escuelas, conceptos, doctrinas, figuras* (pp. 366-372). Ariadna Ediciones.
- Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto Para la Integración de América Latina y el Caribe (1999). Informe Mercosur 1998-1999.
- Bono, L. (2021), Mercosur en el marco de la pandemia por COVID 19, crónica de una crisis anunciada. Nueva Serie Documentos de Trabajo. IRI - UNLP.
- Hurrell, A. (1995). Explaining the resurgence of regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4). <https://www.jstor.org/stable/20097421>
- Instituto Social del Mercosur (2012), La dimensión social del Mercosur. Marco conceptual, RMADS, Mercosur.
- Lorenzini, M. (2014). Pensando desde el Sur: ideas, aportes y contribuciones teórico-conceptuales de Hélio Jaguaribe para comprender las realidades latinoamericanas. En A. Simonoff (Comp.), *Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales* (pp. 14-33). Instituto de Relaciones Internacionales.
- Organización de las Naciones Unidas (2023). Human development report 2021/2022, Uncertain times, unsettled lives. Shaping our future in a transforming world. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>
- Pavez Rosales, L. (2017). ¿Un siglo de concertación y proyección regional? Equilibrios de Poder y Procesos de Integración entre Argentina, Brasil y Chile (1915-2015). Documentos de Trabajo N° 13. Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

Doctorado en Relaciones Internacionales

**Acreditado y categorizado "A" por la CoNEAU
en 2015 y 2023**

Abierta la inscripción

calle 48 N° 539 La Plata

**Tel: 0221 6442072 (Secretaria de Postgrado de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales)**

doctoradoiri@iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - www.iri.edu.ar

u n i v e r s i d a d n a c i o n a l d e l a p l a t a