

El MERCOSUR a 35 años del Tratado de Asunción: integración regional, crisis del orden internacional y desafíos de reconfiguración estratégica

*Por Prof. Dr. Santiago Deluca**

Introducción

A treinta y cinco años de la firma del Tratado de Asunción, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) sigue siendo el principal proceso de integración regional de América Latina, aunque atravesado por tensiones estructurales que condicionan su desarrollo.

Su evolución exige ser analizada desde una perspectiva integral que contemple sus aspectos económicos, así como también sus dimensiones políticas, jurídicas y geopolíticas.

En un contexto internacional caracterizado por la crisis de la gobernanza global, la fragmentación del comercio internacional y la reconfiguración del equilibrio de poder, el MERCOSUR enfrenta el desafío de redefinir su rol.

En este escenario, tanto el acuerdo birregional con la Unión Europea como la reciente iniciativa bilateral de Argentina con los Estados Unidos reflejan las tensiones entre integración regional y estrategias nacionales de inserción internacional.

I. La integración regional como respuesta a la anarquía internacional

Los procesos de integración regional surgieron como mecanismos de cooperación estructurada frente a contextos de inestabilidad internacional. Desde la segunda posguerra, estos proyectos buscaron articular intereses estatales en función de objetivos comunes, tales como la paz, el desarrollo económico y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones.

La integración implica, en este sentido, una decisión política de los Estados de reorganizar el ejercicio de las competencias soberanas de sus poderes públicos. Si bien el comercio internacional constituye su motor, la finalidad última trasciende lo económico con la incorporación de una dimensión social y humana.

* *Abogado, UBA. Doctor en Derecho, URJC-España. Especializado Altos Estudios Internacionales, Derecho de la Competencia Europeo y Español y Administración y Gestión de Instituciones Públicas. Profesor de grado y posgrado UBA y USAL. Director del Seminario de Investigaciones en Derecho Económico e Integración (USAL), Investigador Principal CEIDIE (UBA). Ex Presidente de la Asociación de Estudios de Integración (AdEI). Ex Secretario y ex Árbitro Suplente por Argentina del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur.*

En la actualidad, frente al debilitamiento del multilateralismo y la crisis de las reglas tradicionales del comercio internacional, la integración regional reaparece como una herramienta estratégica para garantizar estabilidad, previsibilidad y capacidad de negociación en el sistema internacional.

II. El MERCOSUR: génesis, naturaleza y limitaciones estructurales

El MERCOSUR fue creado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay mediante la firma del Tratado de Asunción con el objeto de constituir un mercado común.

Desde sus inicios se configuró como un esquema intergubernamental, caracterizado por la ausencia de delegación de competencias propias de los poderes públicos de los Estados Parte hacia los órganos de la estructura del proceso de integración.

Este diseño se traduce en cinco aspectos muy concretos: toma de decisiones por consenso, necesidad de incorporación interna de las normas, ausencia de efecto directo del derecho del MERCOSUR, funcionarios de los órganos con capacidad decisoria dependientes de los estados de su nacionalidad -funcionarios públicos internos- y un sistema de solución de controversias de carácter arbitral mixto.

Si bien estas características permitieron avanzar en un contexto político determinado, también generaron limitaciones que explican por qué el bloque no logró consolidarse plenamente como mercado común, permaneciendo en una etapa intermedia de unión aduanera imperfecta.

Sin embargo, justo es reconocer que, tal como tuve oportunidad de analizar en una publicación con motivo de la celebración del 30 aniversario de la firma del Protocolo de Ouro Preto, a la luz de las transformaciones recientes en el sistema de producción normativa del MERCOSUR —particularmente la utilización de decisiones que incorporan verdaderos acuerdos internacionales con entrada en vigor flexible— puede afirmarse que se está consolidando un giro pragmático dentro del propio esquema intergubernamental.

Este giro no implica una ruptura con la lógica originaria del Tratado de Asunción, sino más bien su adaptación dinámica. Así, el bloque parece reencontrarse con una lógica funcional similar a la que inspiró los primeros avances de la integración latinoamericana en el marco de la ALADI, basada en acuerdos parciales, sectoriales y progresivos como mecanismo de construcción incremental.

En este sentido, el recurso a instrumentos flexibles y de alcance variable permite avanzar en áreas concretas sin exigir consensos totales, evitando de esa forma los bloqueos estructurales propios de la regla del consenso.

En este contexto, cobra especial relevancia la posibilidad —ya insinuada en la práctica normativa del bloque— de consolidar un “MERCOSUR de dos velocidades”, en términos análogos a la cooperación reforzada del modelo europeo. Tal esquema, lejos de erosionar la unidad del proceso, podría constituir una herramienta eficaz para profundizar la integración entre aquellos Estados Parte que se encuentren en condiciones y disposición de hacerlo, sin imponer cargas o ritmos ajenos a los demás.

Así concebida, la integración diferenciada no sólo resulta compatible con la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR, sino que aparece como una consecuencia lógica de su propia flexibilidad estructural, permitiendo conjugar unidad y diversidad en la evolución del bloque.

III. La teoría de la integración inversa como clave explicativa

La teoría de la integración inversa permite comprender las tensiones estructurales del MERCOSUR.

Según esta perspectiva, el proceso priorizó la construcción institucional por sobre la generación de resultados concretos. Y en lugar de consolidar primero una integración económica efectiva, el MERCOSUR desarrolló un entramado institucional complejo, con proliferación de órganos y normas que no siempre se tradujeron en avances sustantivos. Ello derivó en superposición de competencias, ineficiencia institucional y dispersión de esfuerzos, configurando un desfase entre estructura y funcionalidad.

IV. El acuerdo MERCOSUR–Unión Europea: dimensión geopolítica, económica y normativa

En este contexto, el acuerdo birregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea constituye un hito de relevancia estratégica.

Desde una perspectiva geopolítica, fortalece la posición internacional del MERCOSUR al vincularlo con uno de los bloques más consolidados del mundo, en un escenario global marcado por la competencia entre grandes potencias y la fragmentación del orden internacional.

Desde el punto de vista económico, amplía el acceso a mercados, promueve la integración en cadenas globales de valor y genera incentivos para la modernización productiva.

Asimismo, el acuerdo adquiere especial relevancia en términos de seguridad jurídica. En un contexto de crisis del sistema multilateral, reflejada en el debilitamiento de la Organización Mundial del Comercio y el aumento de medidas unilaterales, los acuerdos birregionales se convierten en espacios de estabilidad normativa, garantizando la previsibilidad, reglas claras y confianza para los actores económicos.

En este sentido, el acuerdo MERCOSUR–Unión Europea no sólo tiene impacto económico, sino que contribuye a la reconfiguración de la gobernanza internacional, otorgando mayor protagonismo a los bloques regionales como actores normativos.

V. El acuerdo Argentina–Estados Unidos: continuidad histórica y compatibilidad con el MERCOSUR

En paralelo, el reciente acuerdo de cooperación entre Argentina y Estados Unidos debe interpretarse como parte de una línea de continuidad histórica que se remonta a los acuerdos de fines de los años 80 y principios de los 90, en particular el Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones (TIFA), suscripto en 1991.

Estos instrumentos, sin establecer una agenda comercial exhaustiva, consagran el compromiso de fortalecer el comercio recíproco mediante la eliminación de barreras al intercambio.

En ese sentido, debe reconocerse que el acuerdo actual se inscribe en esa lógica. No configura un tratado de libre comercio, sino un mecanismo de cooperación orientado a mejorar las condiciones del comercio bilateral.

Ahora bien, si bien su firma generó cuestionamientos en algunos ámbitos del MERCOSUR, desde el punto de vista jurídico no vulnera los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción. Concretamente porque las 270 posiciones arancelarias negociadas, junto con otras 50 incorporadas posteriormente, corresponden a productos exceptuados del Arancel Externo Común. No se altera la política comercial común del bloque y no se afecta la naturaleza de la unión aduanera imperfecta.

En consecuencia, el acuerdo no contradice ni viola el derecho del MERCOSUR y se diferencia claramente de iniciativas más profundas, como los intentos de acuerdos de libre

comercio por parte de Uruguay con Estados Unidos o China que sí podrían comprometer la estructura del bloque.

No obstante, justo es reconocerlo, este tipo de acuerdos pone de manifiesto la tensión persistente entre la lógica nacional y la lógica regional de la integración, y debilita al proceso de integración.

VI. Hacia un retorno al pragmatismo: la experiencia de ALADI y el enfoque neofuncionalista

Frente a las limitaciones evidenciadas, resulta necesario repensar la estrategia de integración del MERCOSUR a partir de un enfoque más pragmático.

La experiencia latinoamericana, particularmente la desarrollada en el marco de ALADI, ofrece herramientas valiosas en este sentido. En especial, el uso de acuerdos de alcance parcial de complementación económica sectoriales aparece como un mecanismo concreto para avanzar en la integración de manera gradual y efectiva.

Este enfoque permitiría concentrar esfuerzos en sectores específicos, consolidar avances antes de expandir el proceso y evitar la dispersión de recursos con la consecuente sobrecarga institucional.

En términos teóricos, ello implicaría retomar una lógica neofuncionalista, inspirada en el método gradualista asociado a Jean Monnet en el proceso de integración europea. Es decir, avanzar por sectores, generar efectos de derrame (spillover) y consolidar progresivamente la integración.

En pocas palabras, se trataría de priorizar resultados concretos por sobre construcciones formales, reorientando el proceso hacia una mayor eficacia.

Conclusión

A 35 años de su creación, el MERCOSUR se encuentra nuevamente en una etapa de redefinición, atravesado por tensiones entre su diseño institucional, su evolución histórica y las exigencias del contexto internacional.

El análisis desarrollado permite afirmar que:

- la integración regional sigue siendo una herramienta central de inserción internacional;

- el MERCOSUR ha enfrentado limitaciones derivadas de su diseño intergubernamental y de la lógica de integración inversa;
- los acuerdos externos, como el celebrado con la Unión Europea, abren oportunidades estratégicas en términos geopolíticos, económicos y normativos;
- las iniciativas bilaterales, como el acuerdo Argentina–Estados Unidos, reflejan la tensión entre estrategias nacionales y regionales, y debilitan el bloque;

Frente a este escenario, el retorno a un enfoque pragmático, inspirado en la experiencia de la ALADI y en el neofuncionalismo europeo, aparece como una alternativa viable para revitalizar el proceso de integración.

Si bien el panorama actual dista de ser el ideal, no caben dudas de que la continuidad del proceso de integración constituye un hecho que debe ser celebrado y profundizado. Ya que, en definitiva, el MERCOSUR mantiene plena vigencia en su objetivo originario de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, tal como expresamente lo consagra el preámbulo del Tratado de Asunción.