

## El Mercosur acrecienta su incertidumbre

*Noemí Beatriz Mellado*<sup>1</sup>

Recibido: 12/02/2021

Aceptado: 30/03/2021

### RESUMEN

El Mercosur desarrolló distintas dimensiones mientras que su dinámica dependió de una complejidad de variables, destacándose la funcionalidad jurídico-institucional de la que deriva la actual crisis agravada por la suspensión de las elecciones de parlamentarios al PARLASUR y la participación de Argentina en las negociaciones externas. Su funcionalidad y acciones regionales se tratan como condicionantes de su capacidad de resiliencia.

**Palabras claves:** MERCOSUR, Crisis, Funcionalidad, Acciones regionales, Resiliencia.

---

<sup>1</sup> Especialista en Derecho de la Integración Económica, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor titular ordinario de Economía Política en la UNLP y en la Escuela de Económicas y Jurídicas de la UNNOBA. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración, UNLP. Investigadora Categoría I del Sistema Nacional de Investigadores, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Directora de la Revista «Aportes para la Integración Latinoamericana» y del Boletín electrónico «Informe Integrar». Autora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras sobre integración regional y relaciones económicas internacionales. Dirección Institucional: calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina. E-mail: melladonb@gmail.com / integra.unlp@gmail.com.

## MERCOSUR INCREASES ITS UNCERTAINTY

### ABSTRACT

Mercosur developed different dimensions while its dynamics depended complex variables, highlighting the legal-institutional functionality from which it derives the current crisis aggravated by the suspension of the parliamentary elections of PARLASUR and Argentine participation in external negotiations. Its functionality and actions regions are treated as conditioning factors of its resilience capacity.

**Keywords:** Mercosur, Crisis, Functionality, Regional actions, Resilience.

### Introducción

El MERCOSUR no escapa a las condiciones generales de crisis por las que atraviesa la integración latinoamericana, debido a la interacción de variables domésticas e internacionales, agravada por un retroceso en su funcionalidad jurídico-institucional y por la irrupción global de la pandemia del COVID-19 que afectó la vida de cada uno de los habitantes, exhibiendo los problemas estructurales de las brechas de desigualdad e inequidad social, de fragilidad de los sistemas de salud, del deterioro dramático medioambiental, alimentario, energético, educacional, demográfico y migratorio, poniendo a prueba la capacidad del sistema regional de positivar el desastre, esto es su resiliencia.

La crisis sanitaria y socioeconómica que conlleva el suceso va derivando en problemas políticos, con manifestaciones de protestas sociales y de fragilidad institucional tal como las acaecidas con los vecinos Chile, Bolivia, Venezuela, Perú y Ecuador.

Este virus fue concebido como una «amenaza» implementándose políticas nacionales frente a una problemática global (medidas de control social, restricciones a las libertades ambulatorias y a la movilidad de bienes y servicios, aislamiento internacional y social, controles fronterizos, entre otras) exhibiendo contradicciones entre los diversos niveles decisorios nacionales (central, local), entre países y

hacia su interior. Así se agudiza la incertidumbre y la crisis de los organismos de integración y cooperación al poner de relieve sus debilidades. Se requiere de decisiones colectivas y el trabajo mancomunado tendiente a afrontar este peligro mundial, no es tiempo de salidas individuales.

El escenario internacional del libre comercio en el que nace el MERCOSUR en 1991 dominado por EE. UU. y en el marco del regionalismo abierto, es distinto al actual producto del proceso de globalización de estos últimos treinta años, con eje en la economía de mercado y la especulación del sistema financiero que llevó a América Latina y el Caribe a convertirse en la región más desigual del mundo. La pandemia encontró a la región debilitada, con escaso crecimiento, debido a las políticas aplicadas en décadas anteriores y a las condicionantes sistémicas internacionales. Si bien, a partir del 2003 y hasta el 2019 hubo progresos en la brecha de desigualdad sigue siendo casi tan grande como la de la África Subsahariana y dos veces más grande que la brecha entre Asia emergente y las economías más avanzadas<sup>2</sup>.

En cambio, en el actual escenario comienza la disputa de la hegemonía estadounidense por parte de China por los beneficios de la globalización desarrollada a partir de la posguerra fría. Este país desde hace años comenzó un proceso de transformación económica tendiente a sustituir la producción de bienes con escaso valor agregado por el desarrollo de sectores de alta tecnología, abriéndose a la competencia en las cadenas globales de valor. El escenario es cada vez más complejo, acompañado de retos derivados de la difusión de nuevas tecnologías y su impacto de orden interno e internacional, convirtiendo al MERCOSUR en un actor marginal en las cadenas de valor conformadas alrededor de los centros del poder económico mundial EE. UU., China y Alemania<sup>3</sup> en donde las corporaciones transnacionales en su interdependencia con los Estados nacionales cumplen un particular rol bajo distintas formas. Debido al confinamiento y la crisis económica derivada de la pandemia hubo una caída entre un 13% y 32% en el comercio mundial de mercancías<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Izquierdo, A.; Keefer, P.; Blackman, A.; Busso, M., *et. al. Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*, Washington DC, BID, 2020, pp. 11-13.

<sup>3</sup> Banco Mundial. *Global Value Chain Development Report 2017 – Measuring and Analyzing the Impact of GVC's on Economic Development*, Washington DC, World Bank Group, IDE-JETRO, OECD, UIBE, WTO, 2017.

<sup>4</sup> CEPAL. «Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones», *Informe Especial Covid-19*, no. 5, julio, 2020.

Se asiste a un realineamiento de liderazgos mundiales entre EE. UU. y China por la hegemonía del sistema internacional de naciones<sup>5</sup> y un agravamiento de la confrontación entre ambos. De allí la generación de debates académicos<sup>6</sup> sobre la emergencia de un nuevo orden mundial poshegemónico, multipolar o multiplex, la reconfiguración global del poder, a la crisis de la globalización, de la hegemonía, del orden internacional, entre otros.

Asimismo, el orden liberal internacional centrado en el multilateralismo y el libre comercio es cuestionado, aún por sus propios fundadores, en el contexto de un sistema financiero internacional «desregulado»<sup>7</sup>. A partir de la emergencia sanitaria se evidencia las medidas y prácticas restrictivas de política comercial que los Estados adoptan en consonancia a las relaciones económicas y comerciales internacionales de estos tiempos asentadas formalmente en acuerdos que se sustentan en el criterio de reciprocidad condicionada y colisionan con el principio de no discriminación<sup>8</sup>, deteriorando y paralizando las organizaciones multilaterales mundiales y regionales.

En el nuevo siglo y en un marco crítico al modelo neoliberal y al regionalismo abierto, en el que naciera el MERCOSUR, se fue reconfigurando el proceso ampliando sus objetivos comerciales hacia los políticos, sociales y productivos<sup>9</sup> y generando nuevas configuraciones con objetivos más amplios a los comerciales (UNASUR, ALBA-TCP, CELAC). Esta situación se vio favorecida por la coyuntura política (afinidad ideológica entre los gobernantes) y económica regional (*boom* de los *comodities*) dando lugar a un regionalismo de distintas denominaciones: heterodoxo; estratégico y continental; poscomercial; poshegemónico; posliberal; regionalismo del siglo XXI. Pese a las variadas nominaciones y la inexistencia de un concepto

---

<sup>5</sup> Gilpin, R. «The theory of hegemonic war», *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no. 4, primavera 1988, pp. 591–613.

<sup>6</sup> Mellado, N. B. «Cambios políticos y preferencias nacionales: su incidencia en el regionalismo sudamericano del siglo XXI», en: Mellado, N. B. (dir. y ed.); Gajate, R. M. (coed.) y Piana, R. S. (coed). *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis*, Córdoba, Ediciones Lerner, 2020, p. 125.

<sup>7</sup> Bárcena, A. «Los desafíos de la CEPAL en América Latina y el Caribe», en: Altmann Borbón, J. y F. Rojas Aravena (eds.). *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*, San José, UPAZ - FLACSO, 2018, p. 108.

<sup>8</sup> Halperin, M. «El COVID-19 como renovado detonador del acaparamiento y la depredación comercial: ¿el multilateralismo en coma?», *Informe Integrar*, no 122, junio 2020, pp. 2-42.

<sup>9</sup> Briceño Ruiz, J. «Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur», en: Briceño Ruiz, J. (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Editorial Teseo, 2011, p. 121.

unívoco del fenómeno, «no modificó los elementos estructurales» que lo caracterizaran<sup>10</sup>.

La conjunción de diversos factores domésticos y sistémicos hicieron que esos procesos se paralizaran o retrocedieran a medida que avanzaba la inestabilidad económica y política acompañada de una creciente fragmentación y polarización doméstica y entre países, poniendo en jaque al regionalismo sudamericano y al modelo de desarrollo e inserción internacional. Como corolario de estos cambios se lanzaron nuevas iniciativas: la AP y PROSUR.

Ya antes de la pandemia el escenario económico regional denotaba su fragilidad, por el fin del super ciclo de las materias primas, el retroceso del comercio mundial como producto de las guerras comerciales y las políticas proteccionistas unilaterales en un marco de reafirmación de los nacionalismos generando una disminución de la interdependencia económica.

También desde el punto de vista político al nivel doméstico hubo un retroceso con falta de confianza en las instituciones y partidos políticos que llevó a la derrota de los oficialismos en las últimas elecciones generales.

De allí la necesidad de potenciar al MERCOSUR como plataforma de nuestras economías pues la dimensión nacional, como ya marcara el estructuralismo de la CEPAL, resulta ser insuficiente aunque los incentivos integrativos provinieron generalmente del escenario internacional y no de la exigua complementariedad de sus economías. Paradójicamente cuando se alude a su crisis actual lo es tanto por los sectores proteccionistas, que aducen como causa el abandono de la línea autonómica por la afinidad política de los gobernantes en los primeros años del siglo XXI, como por los liberales, que argumentan el aislamiento internacional y escasos avances en el comercio intrarregional de ese tiempo<sup>11</sup>. Estas posiciones justifican su reconfiguración hacia la flexibilización o la convergencia con la AP.

Una vez más los conflictos derivados de las relaciones económicas externas del bloque vuelven.

---

<sup>10</sup> Mellado, N. B. «Factores de incidencia en la agenda externa del Mercosur: reconfiguración del orden regional», en: Mellado, N. B. (coord. y ed.) y J. C. Fernández Saca (coed.). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, El Salvador, Editorial Delgado, 2017, p. 29.

<sup>11</sup> Frenkel, A. y Ghiotto, L. «Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR», *Nueva Sociedad*, julio 2019, disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/ue-mercotur-europa-ganadores-perdedores-integracion/> (consulta 02 de noviembre de 2020).

La región comparte intereses independientemente de la afinidad ideológica de los gobernantes de turno, pese a que en sus marchas y contramarchas los distintos procesos hayan estado sujetos a los vaivenes de esa variable política. Si bien en sus orígenes la naturaleza del MERCOSUR fue mercantil durante el transcurso de treinta años logró desarrollar distintas dimensiones, su dinámica estuvo condicionada por una complejidad de variables y en las domésticas ha tenido preponderancia su funcionalidad jurídico-institucional, que se abordará en este artículo, que ha llevado a que sus miembros ignoren la normativa regional o resulte insuficiente a la par que el proceso de integración pasa por un continuo cuestionamiento y revisión de los gobiernos de turno. De allí que el tratamiento de esta variable y de las acciones regionales se tomará como condicionantes de la capacidad conjunta para enfrentar la problemática del COVID-19.

## **1. El escenario regional e internacional de origen**

En la década de 1980 se inicia una nueva fase en la evolución de la integración latinoamericana en un contexto de crisis de la deuda, luego del largo interregno de gobiernos militares, producto del inmanejable endeudamiento, el deterioro en los términos de intercambio, la caída de la participación en las exportaciones mundiales, reducción del comercio intrarregional, fuga de capitales y profundización de los conflictos sociales en términos de pobreza y marginación social que originó las políticas de estabilización y ajuste estructural en la región. De estas, derivaron dos posiciones teóricas: una neoestructuralista por la revitalización de los principios de la CEPAL y su crítica a las políticas implementadas por los gobiernos militares; otra, desde un enfoque neoclásico, criticando la intervención del Estado y las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones, que ya en los años setenta mostraban su agotamiento.

El proceso de restablecimiento de la democracia llevó a incorporar la dimensión política de la integración, iniciando el camino de la acción conjunta latinoamericana en el ámbito político y económico en pro de la consolidación democrática, el crecimiento económico y el desarrollo, pese a las políticas que se debieron adoptar de allí la «década perdida».

En esa línea de acción los gobiernos de Brasil (Sarney) y Argentina (Alfonsín) dieron comienzo al diálogo político con la «Declaración de Iguazú» y culmina con el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), 1986, dando paso al proceso de integración bilateral intrasectorial que desde la perspectiva política permitiera supe-

rar las tradicionales hipótesis de conflictos y equilibrar el poder regional. Debido a los gravísimos problemas macroeconómicos que afectaban a ambas economías y al contexto económico internacional la política de integración adquirió fundamental importancia<sup>12</sup> para la inserción internacional de estos países. Ella se plasmó en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo –29 de noviembre de 1988– con el objetivo de lograr, en un plazo de diez años, una zona de libre comercio y conformar luego el mercado común. Coincidente con los cambios de gobiernos a través del Acta de Buenos Aires se redujeron los plazos a cinco años para la concreción del mercado común, mediante un programa de liberalización comercial y el establecimiento de un arancel externo común. Finalmente, con la incorporación de Uruguay y Paraguay, se arribó al Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 que originó el MERCOSUR, el que fue registrado bajo el marco jurídico de ALADI como ACE 18.

Nace en un escenario mundial caracterizado por el fin de la guerra fría, la crisis de la Unión Soviética y el advenimiento del neoliberalismo. El eje se concentró en la inserción externa de las economías, la competitividad, la apertura comercial, el predominio de las virtudes del mercado y la reivindicación del Estado mínimo<sup>13</sup> constitutivo de un paradigma único para la economía capitalista que orientaría las políticas de los gobiernos, plasmado en el Consenso de Washington<sup>14</sup>. De este modo, las economías nacionales se orientaron hacia sistemas económicos abiertos e interdependientes, esto es adoptando estrategias de desarrollo hacia afuera.

Paralelamente, la CEPAL<sup>15</sup> incorporó el regionalismo «abierto» en el debate teórico latinoamericano, tratando de conciliar la interdependencia emergente de los acuerdos de carácter preferencial y la impulsada por el mercado resultante de la liberalización comercial. La integración sería un complemento de las políticas aperturistas tendientes a promover una mejor inserción en la economía mundial<sup>16</sup>, de

<sup>12</sup> Mellado, N. B. y Alí, M. L. «Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad», en: Mellado N. B. (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Lerner Editora S.R.L., 2010, pp. 163-164.

<sup>13</sup> Friedman, M. *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962. Hayek, F. V. *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960.

<sup>14</sup> Williamson, J. «La democracia y el Consenso de Washington», *World Development*, vol. 21, no. 8, agosto 1993, pp. 1329-1336.

<sup>15</sup> CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe*, Santiago, Naciones Unidas – CEPAL, 1994, pp. 97-98.

<sup>16</sup> Mellado, N. B. «La integración sudamericana entre interrogantes y teorías», en: Mellado, Noemí Beatriz (ed.). *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Córdoba, Lerner Editora SRL, 2009, p. 25.

allí la creación de nuevos bloques (MERCOSUR, G3) y la revitalización de anteriores (CAN, SICA).

Desde la perspectiva geopolítica, el MERCOSUR permitió llevar adelante un proyecto que protegiera la democracia<sup>17</sup>, creara un equilibrio en el poder regional y de algún modo contrabalancara el avance de EE.UU. a través del TLCAN<sup>18</sup>.

Así se fue buscando nuevos espacios, extendiendo geográficamente los procesos subregionales y ampliando las opciones externas mediante acuerdos Sur-Norte, al tiempo que iba adquiriendo importancia el mercado asiático. También se agregaron los Tratados de Libre Comercio (TLC) y los acuerdos de comercio preferencial (ACP), cuyo auge se debe en parte al relativo fracaso de la Ronda de Uruguay del GATT. Estos «nuevos» regionalismos, por oposición a los «viejos»<sup>19</sup>, se caracterizan por los contenidos que incorporan y el alcance de la materia regulada.

Existe en la doctrina coincidencia en la naturaleza mercantil del MERCOSUR y que respondió a los postulados ortodoxos clásicos de la teoría de la integración vineraria. Instrumentalmente para conformar «el mercado común» reconoció a la integración convencional de mercados, esto es libre comercio entre las partes y preferencias comunes frente a terceros. Si bien en sus orígenes la motivación fue económica a medida que evolucionó potencia su poder de negociación por el apoyo político que la región pudiese obtener en los escenarios internacionales<sup>20</sup> al punto de incorporar nuevos socios (Venezuela, 2012) por motivaciones geoestratégicas. Sin embargo, la crisis venezolana adicionó un factor más de incertidumbre reforzada por la decisión de suspensión de ese país en su condición de Estado Parte del MERCOSUR (5/8/2017) en virtud de lo dispuesto por el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (1998) que configuró a

---

<sup>17</sup> Bernal-Meza, Raúl. *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, UNICEN – Nuevo hacer, 2000.

<sup>18</sup> Axline, A. «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en: Briceño Ruiz, J. (comp.). *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Universidad de los Andes - Consejo de Publicaciones - Grupo de Trabajo sobre Integración Regional, 1999, pp. 1-14.

<sup>19</sup> BID. *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina, Progreso económico y social en América Latina. Informe 2002*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. p. 35 y p.70.

<sup>20</sup> Bartesaghi, I. La integración regional en Asia Pacífico: El caso de la ASEAN, la APEC y el RCEP, en: AULCIP (ed.), *Ágora Latinoamericana*, t. II, Bogotá, Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración (AULCPI), 2017, pp. 3-36.



la democracia como principio y condición de existencia del proceso integrador<sup>21</sup>.

A mediados del 2019 disminuyó la confrontación con ese país por factores domésticos: en Argentina la derrota electoral del oficialismo de Macri y el triunfo del Frente de Todos llevó a que Alberto Fernández redefiniera su posición frente a la crisis venezolana, aunque no de manera clara como se demostró en la OEA frente al informe Bachelet. Asimismo Brasil, en el marco de su alineamiento con EE. UU., sus problemas domésticos lo llevaron a marginarse del contexto regional.

## 2. La funcionalidad jurídico-institucional

El Tratado de Asunción (TA, 26/3/1991) y el Protocolo de Ouro Preto (POP, 17/12/1994) definen su estructura orgánica y el Protocolo de Olivos (PO, 18/2/2002) que sustituyó al Protocolo de Brasilia (1991) estableció el sistema de solución de controversias. Integran sus órganos decisorios: Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); órganos de representación Jurídica: Tribunal Permanente de Revisión (TPR, creado por el PO); además de los órganos consultivos: el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y el órgano de representación parlamentaria: Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) que sustituyó en el 2005 a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); órgano de carácter técnico: la Secretaría del MERCOSUR (SM).

En su conformación institucional adoptó al intergubernamentalismo para dirigir el proyecto de forma conjunta y «el consenso con la presencia de todos los Estados Partes» en la toma de decisiones. La funcionalidad jurídico-institucional institucional de carácter «intergubernamental» y con marcado «presidencialismo»<sup>22</sup> por la cual los mecanismos de toma de decisiones siguen el procedimiento del consenso o unanimidad que otorga un veto a cada Estado miembro, imposibilita lograr acuerdos porque la oposición de cualquiera de ellos puede bloquear el proceso.

---

<sup>21</sup> Noto, G. «Una institucionalidad para la convergencia y el desarrollo de la integración en América Latina y el Caribe» (SP/CLXXVII.O/Di N9-02), *XVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, 2002.

<sup>22</sup> Legler, T. y Santa Cruz, A. «El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano», *Pensamiento Propio*, no. 33, 2011, pp. 11-34; Sanahuja, J. A. «Del «regionalismo abierto» al «regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina», en: Martínez Alfonso, L.; Peña, L. y Vázquez, M. (coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, no. 7, Buenos Aires, CRIES, 2009, pp. 12-54.

Sin entrar en el debate de la supranacionalidad o la intergubernamentalidad, que escapa a los objetivos de este trabajo, conforme a Malamud<sup>23</sup> la estructura orgánica como su funcionalidad fue intencionalmente diseñada para diferenciar la conducción política y la implementación burocrática. El alcance político de los órganos decisorios se centra en el CMC, sin embargo la conducción política efectiva deriva de las Cumbres presidenciales (no previstas en su estructura orgánica) las que responden a la tendencia de los gobiernos de reducir la actuación de las instituciones para asumir ellos mismos la conducción<sup>24</sup>. De este modo la integración queda relegada al voluntarismo autolimitante del interés nacional sujeto a los vaivenes de los cambios de gobierno<sup>25</sup>.

Esta funcionalidad se inspira en aquellas concepciones que se sustentan en la perspectiva teórica del intergubernamentalismo europeo. El Estado es un actor fundamental de la integración y promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores nacionales, de allí que la política doméstica tiene un impacto decisivo en las relaciones interestatales<sup>26</sup>. Asocia por un lado, la formación de preferencias nacionales como consecuencia de las presiones domésticas y por otro, las negociaciones interestatales y de creación de instituciones (intergubernamentales o supranacionales). En igual sentido Milner<sup>27</sup> sostiene que los gobiernos juegan en dos campos –internacional y doméstico– y que las decisiones tomadas en uno afectan al otro. La política internacional se encuentra bajo la influencia de las preferencias de los actores domésticos, la naturaleza de las instituciones y la información. Si bien la acción de los actores tiene importancia no es suficiente ya que a su vez las condiciones sistémicas internacionales influyen sobre los actores. La estructura institucional del Estado determina cómo se reparte el poder ante la toma de decisiones. En el MERCOSUR el protagonismo inicial de Brasil y Argentina fue muy importante en las negociaciones y a medi-

---

<sup>23</sup> Malamud, A. «Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successful experience», en: Laursen, Finn (ed.). *Comparative regional integration: Theoretical perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003, pp. 53-73.

<sup>24</sup> Noto, G., *op. cit.*

<sup>25</sup> Mellado, N. B. y Urriza, L. M. «Integración, derecho comunitario y MERCOSUR», en: *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, año XVII, nos. 1/2, enero-junio 1994, pp. 129-143.

<sup>26</sup> Moravcsik, A. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press, 1998.

<sup>27</sup> Milner, H. «Industries, governments, and regional trade blocs», en: Mansfield, E. y H. Milner (eds.). *The political economy of regionalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1997, pp. 77-106.

da que evolucionó fue incorporando las demandas de los actores sectoriales y políticos.

En mérito a la influencia neorrealista en cuanto a la reivindicación del Estado como protagonista esencial de la integración y considerar a los procesos como resultado de negociaciones inter-estatales, los ejecutivos adquieren un protagonismo esencial a través de las Cumbres presidenciales. Esa diplomacia de las Cumbres<sup>28</sup> ha llevado a algunos autores a referirse al MERCOSUR como un caso extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo<sup>29</sup> cuya dinámica se sostiene por el diseño presidencialista de sus regímenes políticos. Al respecto, Nolte destaca que si bien esta combinación entre lo «intergubernamental» e «interpresidencial» ha servido de impulso en «[...] épocas de fuertes liderazgos presidenciales y de afinidades políticas» también «[...] han dado lugar a bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consenso político»<sup>30</sup>. Por tanto, esta cultura política que delega y concentra la toma de decisiones en los poderes ejecutivos, genera un «déficit democrático»<sup>31</sup>. A la par que lleva a sus miembros a incumplir la normativa regional y a sujetar el proceso a los vaivenes de los gobiernos de turno y se demuestra en el accionar de los dos casos que se analizan a continuación.

### 1.1. *PARLASUR, una decisión incongruente*

En cuanto al PARLASUR, por su Protocolo Constitutivo (9/12/2005) aprobado por el CMC por decisión 23/05<sup>32</sup>, se conforma, con el propósito de representar a los pueblos respetando su pluralidad ideológica-política y garantizando la participación de los actores de la sociedad civil, esto es órganos de representación ciudadana de los Es-

---

<sup>28</sup> Rojas Aravena, F. «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo», en: Rojas Aravena, F (ed.). *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Santiago, FLACSO - Editorial Nueva Sociedad, 2000, pp. 13-53; Rojas Aravena, F. *IV Informe del Secretario General de FLACSO Integración en América Latina: Acciones y omisiones; conflictos y cooperación*, San José, FLACSO, 2009.

<sup>29</sup> Malamud, A., *op. cit.*

<sup>30</sup> Nolte, D. «Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, no. 1, 2019, p. 140.

<sup>31</sup> Mellado, N. B. y Alí, M. L., *op. cit.*; Serbin, A. «Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe», *Estudios Internacionales*, vol. 7, no.13, enero-junio 1996, pp. 55-91; Grandi, J. «Déficit democrático y social en los procesos de integración», *Integración & Comercio*, año 2, no. 6, 1998, pp.83-110.

<sup>32</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05, teniendo como antecedentes el TA y el POP que establecieron la «Comisión Parlamentaria Conjunta» y la Decisión CMC 49/04 el «Parlamento del Mercosur».

tados Partes sobre la base del sufragio directo, universal y secreto, cuyo mandato durará 4 años pudiendo ser reelectos. Entró en vigencia para los miembros el 24/2/07.

Su constitución se realizará por etapas previstas en las Disposiciones Transitorias del Protocolo (Artículo 1), fijándose la «primera etapa de transición» al período comprendido entre el 31/12/2006 al 31/12/2010; «segunda etapa de transición» al período comprendido entre el 1/1/2011 al 31/12/2014. En consecuencia, desde el 1 de enero de 2015 todos los parlamentarios de los Estados Partes deberían haber sido elegidos por votación simultánea sin que hasta la actualidad se definiera el mecanismo de elección<sup>33</sup>.

Esa representación ciudadana se orienta a legitimar, a contribuir con la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y sus normas (4° Considerando del Protocolo Constitutivo). El que se articula con los propósitos definidos en su Artículo 2. Sin embargo, Álvarez Macías<sup>34</sup> sostiene que este órgano «dista de ser un cuerpo con competencias legislativas, en cuanto el poder normativo se mantiene en el CMC y demás órganos intergubernamentales», sus competencias son deliberativas o consultivas.

El 16/4/2019 los Estados Partes concluyeron un Protocolo Adicional modificatorio del Constitutivo y una Declaración Conjunta relativa al funcionamiento de dicho órgano<sup>35</sup> por el que se establece en su Artículo 4° que «los parlamentarios del MERCOSUR elegidos en forma directa con mandato en curso continuarán en su función hasta completar su mandato»<sup>36</sup> con el objetivo de corregir «desequilibrios» en la representación ciudadana.

En cuanto a la Declaración Conjunta de los Cancilleres no constituye normativa del MERCOSUR conforme al Artículo 41 del POP

---

<sup>33</sup> Gajate, R. M. «La suspensión de la elección de parlamentarios al PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR», en: Mellado, N. B. (dir. y ed.); R. Gajate, y R.S. Piana. (coeds.). *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis*, Córdoba, Ediciones Lerner, 2020, p. 76.

<sup>34</sup> Álvarez Macías, M. V. «Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar», *Integración y Cooperación Internacional*, no. 1, octubre–diciembre 2009, pp. 2-25.

<sup>35</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – Argentina, 17 de abril de 2019, disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/parlasur-estados-partes-acuerdan-la-suspension-de-la-eleccion-directa-de-sus-integrantes> (consulta: 05 de noviembre de 2020).

<sup>36</sup> Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del PARLASUR, disponible en: <https://www.mercosur.int/parlasur-estados-partes-acuerdan-la-suspension-de-la-eleccion-directa-de-sus-integrantes/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

que establece el principio de jerarquía normativa, por lo cual los protocolos no pueden ser derogados, modificados o suspendidos por «decisiones» del CMC como tampoco por las Cancillerías de los Estados. Cualquier reforma requiere ser aprobada por los respectivos Congresos nacionales.

Sólo dos de sus miembros habían llevado a cabo la elección directa de sus representantes: Argentina de conformidad a la ley 27.120 y Dec. 775/15 convocó a elecciones de primera vuelta el 25/10/2015 (correspondiendo hacerlo nuevamente en octubre de 2019) y Paraguay eligió sus representantes por primera vez el 20/04/2008, luego el 22/04/2013 y la última el 22/04/2018 (por tanto estos mandatos se extienden hasta el 30 de junio de 2023)<sup>37</sup>.

Si bien la existencia de esta asimetría estaba prevista en el Protocolo Constitutivo pero limitada al período de transición acotado (2006-2014), extendido en el tiempo (31 de diciembre 2020) por Decisión 11/14 de CMC, generó dificultades en el funcionamiento y representatividad del PARLASUR por lo que se decidió suspender la elección directa de parlamentarios *sine die*. Funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos de los Estados Partes (Declaración) hasta tanto se realice la elección en forma simultánea y por el voto directo, universal y secreto.

Asimismo establece<sup>38</sup> suspender la aplicación de las siguientes disposiciones del Protocolo Constitutivo: a) el párrafo segundo de la disposición Transitoria Tercera y b) el párrafo segundo de la disposición Transitoria Quinta. La primera alude a que los Estados Partes, antes de la finalización de la primera etapa de la transición, deberán efectuar elecciones por sufragio directo, universal y secreto de Parlamentarios, cuya realización se hará de acuerdo a la agenda electoral nacional de cada Estado. En cuanto a la quinta establece que durante la segunda etapa de transición deberán ser electos antes del inicio de la misma, pudiendo los mandatos tener excepcionalmente una duración diferente, por única vez. Estas decisiones afectan a los dos países que precisamente cumplieron con las elecciones<sup>39</sup>.

En el caso argentino el gobierno dictó el Decreto 343/19 (Boletín Oficial, 10/5/19) por el que se convoca a elecciones nacionales (pri-

---

<sup>37</sup> Última Hora. MERCOSUR suspende elecciones para miembros del Parlasur, 2019, disponible en: <https://www.ultimahora.com/mercosur-suspende-elecciones-miembros-del-parlasur-n2813662.html> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>38</sup> Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del PARLASUR, disponible en: <https://www.mercosur.int/parlasur-estados-partes-acuerdan-la-suspension-de-la-eleccion-directa-de-sus-integrantes/> (consulta: 05 de noviembre de 2020).

<sup>39</sup> Gajate, R. M., *op. cit.*, p. 78.

marías el día 11 de agosto y generales el día 27 de octubre de 2019). Los considerandos del decreto expresan:

Que sin perjuicio de que finaliza el mandato de CUARENTA Y TRES (43) PARLAMENTARIOS del MERCOSUR, en virtud de la DECLARACIÓN CONJUNTA RELATIVA AL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR, firmada el 16 de abril de 2019 por la REPÚBLICA ARGENTINA, la REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, la REPÚBLICA DEL PARAGUAY y la REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, que suspende la aplicación de las disposiciones del PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR, en lo relativo a la elección directa de los Parlamentarios, no corresponde convocar al electorado de la Nación para votar en dicha categoría.

Estas decisiones se judicializaron y la Cámara Nacional Electoral<sup>40</sup> con fecha 22/10/19 revocó el fallo de primera instancia que había convalidado la omisión del llamado a elecciones. Se obliga al Poder Ejecutivo Nacional a convocar a elecciones directas a los parlamentarios del MERCOSUR. Ante la cercanía del acto eleccionario (5 días) y la imposibilidad de su cumplimiento, frente a la gravedad de la omisión en la que incurrió el Poder Ejecutivo ordenó la notificación al Congreso de la Nación. Asimismo estableció la inaplicabilidad de la declaración de los cancilleres que suspendía las elecciones directas de parlamentarios al PARLASUR.

A diferencia del gobierno anterior y a los fines de aceptar los mecanismos de defensa de los intereses nacionales con los parlamentarios del MERCOSUR, el gobierno de Alberto Fernández (por Resolución 239/20) estableció que la Unidad Gabinete de Asesores del Ministerio de Relaciones exteriores actuará como enlace.

Se pone en evidencia una vez más las marchas y contramarchas en el proceso de integración regional derivadas de la debilidad de su funcionalidad jurídico-institucional y su vinculación con los cambios políticos, recobrando vigencia el debate sobre el déficit democrático del MERCOSUR y la legitimidad de los actos denotando su crisis.

### *1.1. El retiro argentino de las negociaciones externas del MERCOSUR*

Al poco tiempo de manifestarse los primeros casos del COVID-19, la Argentina decidió abandonar la mesa de negociaciones exter-

<sup>40</sup> CAUSA. «Partido Justicialista orden nacional y otros c/Poder Ejecutivo Nacional – Estado Nacional s/amparo – solicita acción de inconstitucionalidad» (Expte. N° CNE 3059/2019/CA1) Capital Federal.

nas del MERCOSUR lo que lleva a plantear una serie de interrogantes y a generar tensiones hacia el interior.

Dicha decisión fue dada a conocer por el gobierno de Paraguay, en ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, informando que, en la video conferencia del día 24 de abril entre Coordinadores Nacionales del GMC sobre relacionamiento externo, los representantes argentinos manifestaron que su país dejará de participar en las negociaciones de los acuerdos comerciales en curso y de las futuras negociaciones del bloque, excluyendo de esta determinación a las ya concluidas con la UE y la EFTA<sup>41</sup>. También expresa que dicha determinación lo fue en atención a prioridades de su política económica interna, agravada por la pandemia del COVID-19, indicando que no será obstáculo para que los demás Estados Partes prosigan con los diversos procesos negociadores. Se señala que la « Presidencia *Pro Tempore* del Paraguay y los demás Estados Partes del MERCOSUR evaluarán las medidas jurídicas, institucionales y operativas más adecuadas en razón de la decisión soberana de la República Argentina de manera a no afectar el proceso de construcción comunitaria del MERCOSUR y de las negociaciones comerciales en curso».

A posteriori, la Cancillería argentina publicó en su página web la Información para la Prensa N° 83/20<sup>42</sup> en la que enfatiza la importancia que la integración regional adquiere no solo por su historia, presente y futuro sino por el contexto actual, para afrontar la pandemia y sus consecuencias económicas y sociales cuando es previsible una agravamiento de esas condiciones conforme a los organismos internacionales. Diferencia este enfoque de las posiciones de algunos socios tendientes a acelerar las «tratativas hacia acuerdos de libre comercio con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá y la India, entre otros». En consecuencia, la incertidumbre internacional y la situación económica aconsejan detener la marcha de esas negociaciones. No obstante, acompañará «la marcha de los acuerdos del MERCOSUR con la UE y la EFTA».

El día 7 de mayo por otra Información para la Prensa N° 95/20, se decía que en una nueva reunión de Coordinadores del GMC,

---

<sup>41</sup> Disponible en: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/argentina-decide-retirarse-de-las-negociaciones-externas-que-emprende-el-mercosur> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>42</sup> Comunicado de República Argentina sobre la nota de la Presidencia *Pro Tempore* acerca de la participación argentina en las negociaciones externas del MERCOSUR, disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-ercosur> (consulta: 07 de noviembre de 2020).

Argentina presentó formalmente la propuesta (...) para que el bloque avance en conjunto en las negociaciones comerciales teniendo en cuenta la defensa de su tejido productivo y el empleo» al tiempo que manifestaba el interés nacional de ampliar negociaciones comerciales con los países de América Central como también profundizar la agenda interna del MERCOSUR. Como conclusión de este encuentro y conforme al comunicado de la Presidencia *Pro Tempore*<sup>43</sup> se reafirma el «compromiso de todos los Estados Partes de seguir desarrollando de manera conjunta los diversos compromisos en materia de negociaciones externas del MERCOSUR, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable a la materia.

Argentina creó una gran zozobra en el bloque con su decisión y las idas y vueltas que efectuó sólo muestran una gran impericia por parte de sus representantes que a través de distintos comunicados y su retórica fueron ampliando el discurso buscando justificación a lo injustificable y tratando de bajar la tensión derivada de sus acciones regionales.

La adopción de esta posición lleva a interrogar su sentido y sus motivaciones. Conforme a la normativa, para la toma de decisiones es necesario «el consenso con la presencia de todos los Estados Partes», la oposición o ausencia de alguno de ellos, imposibilita adoptar una decisión. Afirma Gracia<sup>44</sup> que lo esencial es determinar si la posición Argentina debe interpretarse como objeción o abstención. Si es una objeción, no habría consenso ya que el consenso en el derecho internacional público y en la práctica «implica ausencia de objeción» y para tomar la decisión se debería modificar el TA y el POP. Si es abstención, la normativa no la regula y podría deducirse que la «abstención no obstaculiza el consenso».

Sólo se puede negociar «en conjunto» acuerdos comerciales con terceros países o agrupaciones de países extra-bloque los cuales se otorguen preferencias comerciales (Decisión CMC 32/00). La normativa fue adoptada por el CMC en el marco del relanzamiento del bloque que pretendía dinamizar la adopción de una política comercial

---

<sup>43</sup> Cancillería de Paraguay. «MERCOSUR: Estados Partes seguirán desarrollando de manera conjunta los compromisos de las negociaciones externas», 07/05/2020, disponible en: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/mercosur-estados-partes-seguiran-desarrollando-de-manera-conjunta-los-compromisos-de-las-negociaciones-externas> (consulta: 10 de noviembre de 2020).

<sup>44</sup> Gracia, M. B. «El poder del consenso en el MERCOSUR y sus negociaciones comerciales externas», *elDial.com*, 2020, disponible en: [http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd-detalle.asp?id=13032&base=50&id\\_publicar=&fecha\\_publicar=20/05/2020&indice=doctrina&suple=Aduanero](http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd-detalle.asp?id=13032&base=50&id_publicar=&fecha_publicar=20/05/2020&indice=doctrina&suple=Aduanero) (consulta 02 de noviembre de 2020).



común y reafirmar el compromiso de negociar en forma conjunta los acuerdos comerciales con terceros países para consolidar la UA y evitar que las negociaciones individuales erosionaran las preferencias comerciales comunes.

Esa normativa se articula con el Artículo 2 del TA que establece «el mercado común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados», en los hechos implica reconocer que toda prerrogativa que un país otorga a otro miembro no se la puede «licuar dándole unilateralmente la misma ventaja a un país no miembro. Sólo se puede hacer a través de un acuerdo internacional negociado y firmado por todos los socios. De ahí la necesidad de negociar como conjunto los acuerdos comerciales preferenciales con terceros países»<sup>45</sup>. Se interroga el autor si ¿puede este compromiso diluirse o cambiarse sin modificar el Tratado con el acuerdo explícito de todos los socios? Considera que no es factible y no podría ser por una Decisión del CMC, tal como se sugiere para modificar la Decisión 32/00. En cambio, Gracia<sup>46</sup> admite la posibilidad de reformar la normativa para que el resto de los socios avancen unilateralmente.

Asimismo la mentada Decisión establece una serie de regulaciones y limitaciones para los acuerdos en el marco de ALADI. El análisis de los acuerdos comerciales entre el MERCOSUR o sus Estados Partes con otros socios comerciales (dentro o no del marco de ALADI) revelan las insuficiencias que obstaculizan el desarrollo del proceso para perfeccionar la Unión Aduanera. El arancel externo común (AEC) se encuentra perforado por excepciones individuales oportunamente permitidas y por preferencias arancelarias diferenciadas acordadas en los acuerdos comerciales vigentes que impidieron coordinar una política comercial común.

También podría entenderse la actual posición del gobierno argentino como una manera de transparentar su perspectiva negativa de apertura comercial y profundización de inserción en la economía global<sup>47</sup> orientada por el gobierno macrista. A la par el acuerdo con la UE, fue fuertemente cuestionado por el actual presidente argentino, sin embargo en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR (julio, 2020)

---

<sup>45</sup> Peña, F. *El impacto del Covid-19 en el Mercosur*, 2020, disponible en: <https://www.mercosurabc.com.ar/el-impacto-del-covid-19-en-el-mercosur> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>46</sup> Gracia, M. V., *op. cit.*

<sup>47</sup> Frydman, F. *Paso al costado en el Mercosur: una jugada arriesgada*, 2020, disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/paso-costado-mercosur-jugada-arriesgada\\_0\\_ly1tOTdDI.html](https://www.clarin.com/opinion/paso-costado-mercosur-jugada-arriesgada_0_ly1tOTdDI.html) (consulta: 02 de noviembre de 2020).

solicitó al representante de la UE, Josep Borrel, su apoyo para llevar adelante el acuerdo<sup>48</sup>.

Se comparte con Gracia<sup>49</sup> que las pujas entre Brasil y Argentina marcaron los vaivenes de la política comercial de la región al tiempo que se compensaban los desequilibrios de las economías más pequeñas a través de una conducta permisiva respecto a la perforación del AEC y al trato discriminatorio.

Una vez más se pone al descubierto que la variable política influye en el desconocimiento de la normativa por parte de los miembros del MERCOSUR poniendo en crisis su desarrollo.

### 3. Acciones regionales para enfrentar la pandemia

Al declarar la OMS al COVID-19 como una pandemia (11/03/2020), la región puso al descubierto la fragilidad del sector salud, tanto en lo público como en lo privado, planteando serias interrogantes sobre la disponibilidad de recursos en cuanto a capital humano e infraestructura y también se puso en juego la capacidad del bloque para la concertación y/o coordinación de políticas.

Frente a este panorama el MERCOSUR adoptó algunas medidas que se identifican a continuación:

El 19 de marzo los Presidentes del MERCOSUR emitieron una Declaración conjunta sobre «coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto» con base en los siguientes considerandos: «Que la pandemia causada por el COVID-19 no respeta fronteras, requiriendo una coordinación regional eficiente y permanente (...) Que es necesario generar espacios de concertación regional multisectoriales, que aborden esta problemática con perspectiva estratégica y solidaria, colocando a la ciudadanía en el centro de los esfuerzos colectivos...»

En virtud de ello declaran:

1. Facilitar el retorno de ciudadanos y residentes de los Estado Partes del MERCOSUR a sus lugares de origen o residencia...
2. Tomar en consideración las especificidades propias de las comunidades residentes en áreas fronterizas, en el proceso de diseño y ejecu-

---

<sup>48</sup> El Mediador. *Fernández llamó a la unidad del Mercosur para superar la pandemia y las desigualdades en la región, 2020*, disponible en: <https://elmediador.tv.com.ar/contenido/15827/fernandez-llamo-a-la-unidad-del-mercosur-para-superar-la-pandemia-y-las-desigual> (consulta: 02 de noviembre de 2020).

<sup>49</sup> Gracia, M. V., *op. cit.*

ción de medidas aplicables a la circulación de bienes, servicios y personas, de manera de reducir su impacto en dichas comunidades.

3. Notificar a los demás Estados Partes las medidas que se hayan adoptado o vayan a adoptarse en frontera...

4. Identificar y promover la remoción de obstáculos que dificulten o impidan la circulación de bienes y servicios y estudiar medidas que conduzcan a la agilización del tránsito y transporte de insumos y productos de primera necesidad...

5. Evaluar la conveniencia, oportunidad y posibilidad de rebajar los aranceles aplicados a los productos e insumos destinados a la prevención de enfermedades y al cuidado de la salud.<sup>50</sup>

El FOCEM adicionó, el 2 de abril, al Proyecto Plurinacional «Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud» US\$ 16.000.000 no reembolsables y sin cobro de intereses financieros destinados en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19<sup>51</sup>. Una primera partida de US\$ 5.800.000 se utilizó para fortalecer la capacidad de diagnóstico del virus, con la compra de equipamiento, insumos, materiales para la protección de los operadores y *kits* para su rápida detección. En el marco del Proyecto se ha desarrollado una red entre instituciones de gran prestigio en investigación científica en el área de la salud pública regional de los cuatro países miembros. Luego el mismo organismo aprobó la entrega de nuevos recursos a Argentina<sup>52</sup> como también para Uruguay<sup>53</sup>.

Al nivel discursivo el presidente Alberto Fernández expresaba en la cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR (2 de julio) que «las diferencias que puedan surgir ideológicas o conceptuales pasan a un segundo plano a la hora de entender que son los pueblos que se vin-

---

<sup>50</sup> Mercosur. *Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto*, 2020a, disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercotur-covid19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>51</sup> Mercosur. *Esfuerzo regional contra la pandemia: el MERCOSUR aprobó un fondo de emergencia de US\$16 millones que serán destinados en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19*, 2020b, disponible en: <https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercotur-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>52</sup> Mercosur. *Más fondos del Mercosur para combatir el COVID-19*, 2020c, disponible en: <https://www.mercosur.int/mas-fondos-del-mercotur-para-combatir-el-covid-19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

<sup>53</sup> Mercosur. *MERCOSUR aprueba nuevos recursos para el combate contra la pandemia*, 2020d, disponible en: <https://www.mercosur.int/mercotur-aprueba-nuevos-recursos-para-el-combate-contra-la-pandemia/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).

culan más allá de los gobiernos», y pidió establecer la unidad en América Latina para enfrentar los desafíos que se vendrán en la *post* pandemia del COVID-19. Con clara alusión al presidente brasileño por sus enfoques diferentes en términos de acciones para enfrentar la pandemia, manifestó: «Guardo por todos los líderes el respeto que se merecen aunque no pienso igual a muchos...» Argentina a diferencia de Brasil adoptó una cuarentena estricta que duró muchos meses mientras que Brasil minimizó la pandemia. Mientras Fernández centraba su discurso en salud, Bolsonaro instaba a los presidentes a avanzar en negociaciones por acuerdos de libre comercio. Asimismo reclamaba una «necesaria reestructuración interna» del bloque cuyo alcance comprendiera el régimen de tarifas, el régimen automotriz y azucarero<sup>54</sup>.

## Reflexiones finales

La funcionalidad jurídica institucional endeble, expresada en los casos del PARLASUR y en la decisión del gobierno argentino respecto a las negociaciones externas en curso, no sólo manifiesta una inédita situación en treinta años de construcción del bloque sino que exhibe el desconcierto del gobierno argentino en la materia. Ambos casos ponen de manifiesto la tensión existente entre instituciones-salud-economía-relaciones internacionales, al igual que las contradicciones entre los diversos niveles decisorios nacionales (central, local), entre países y hacia su interior.

En lo atinente a las acciones regionales y su vinculación con la capacidad de positivar el desastre, primó la retórica puesta de manifiesto en la Declaración Presidencial del 18 de marzo y en la Cumbre de Presidentes del mes de julio, la que no se ha traducido en acciones concretas a no ser en los aspectos financieros en el marco del Proyecto Plurinacional «Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud» y en el ámbito del FOCEM.

Si bien desde lo discursivo se asumió el compromiso de la coordinación conjunta en materia de repatriación, zonas fronterizas y agilización del transporte de bienes de primera necesidad, los resultados concretos son muy limitados. En materia de repatriación e incluso el movimiento vecinal de personas entre jurisdicciones vecinas ha dado lugar a una serie de controversias judiciales. Respecto a la agilización del transporte de bienes de primera necesidad en el co-

---

<sup>54</sup> El Mediador, *op. cit.*

mercio interbloque se vio trabado pese a la existencia del Certificado de Origen Digital (COD) establecido en el 2010 y aún no tiene plena vigencia.

Precisamente la hipernumeraria institucionalidad del MERCOSUR ha demostrado su ineptitud para la adopción de decisiones colectivas frente a una amenaza global. Ante sistemas de salud fragmentados de los países miembros no hubo una visión estratégica y de gestión de certidumbres que permitiera incrementar la capacidad de respuesta resiliente regional. Tampoco para la identificación y aplicación de un tratamiento integral a la pandemia. No se delinearon medidas coordinadas colectivas para proteger preventivamente la salud pública ni tampoco para proporcionar atención accesible y asequible, el único mecanismo puesto en marcha es el intercambio de información y experiencias.

## Referencias

- Álvarez Macías, M. V. «Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar», *Integración y Cooperación Internacional*, no. 1, octubre-diciembre, 2009.
- Axline, A. «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en: Briceño Ruiz, J. (comp.). *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Universidad de los Andes - Consejo de Publicaciones - Grupo de trabajo sobre integración regional, 1999.
- BID. *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina, Progreso económico y social en América Latina. Informe 2002*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- Banco Mundial. *Global Value chain Development Repor 2017 – Measuring and Analyzing the Impact of GVC's on Economic Development*, Washington D.C., World Bank Group, IDE-JETRO, OECD, UIBE, WTO, 2017.
- Bárcena, A. «Los desafíos de la CEPAL en América Latina y el Caribe», en: Altmann Borbón, J. y F. Rojas Aravena. (eds.). *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*, San José, UPAZ - FLACSO, 2018.
- Bartesaghi, I. «La integración regional en Asia Pacífico: El caso de la ASEAN, la APEC y el RCEP», en: AULCIP (ed.). *Ágora Latinoamericana*, t. II, Bogotá, Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración (AULCPI), 2017.

- Bernal-Meza, R. *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, UNICEN – Nuevo hacer, 2000.
- Briceño Ruiz, J. «Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur», en: Briceño Ruiz, J. (ed.). *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Editorial Teseo, 2011.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe*, Santiago, Naciones Unidas - CEPAL, 1994.
- CEPAL. «Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones», *Informe Especial Covid-19*, no. 5, julio, 2020.
- Última Hora. *MERCOSUR suspende elecciones para miembros del Parlasur*, 2019, disponible en: <https://www.ultimahora.com/mercosur-suspende-elecciones-miembros-del-parlasur-n2813662.html> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- El Mediador. *Fernández llamó a la unidad del Mercosur para superar la pandemia y las desigualdades en la región*, 2020, disponible en: <https://elmediadortv.com.ar/contenido/15827/fernandez-llamo-a-la-unidad-del-mercosur-para-superar-la-pandemia-y-las-desigual> (Consulta: 02 de noviembre de 2020).
- Frydman, F. *Paso al costado en el Mercosur: una jugada arriesgada*, 2020, disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/paso-costado-mercosur-jugada-arriesgada\\_0\\_ly1tOTdDI.html](https://www.clarin.com/opinion/paso-costado-mercosur-jugada-arriesgada_0_ly1tOTdDI.html) (consulta: 02 de noviembre de 2020).
- Frenkel, A. y Ghiotto, L. «Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR», *Nueva Sociedad*, julio 2019, disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/ue-mercosur-europa-ganadores-perdedores-integracion/> (consulta: 02 de noviembre de 2020).
- Friedman, M. *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- Gajate, R. «La suspensión de la elección de parlamentarios al PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR», en: Mellado, N. B. (dir. y ed.); R.M. Gajate, y R.S. Piana. (coeds.). *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis*, Córdoba, Ediciones Lerner, 2020.
- Gilpin, R. «The theory of hegemonic war», *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no. 4, primavera 1988, pp. 591-613.

- Gracia, M. B. «El poder del consenso en el MERCOSUR y sus negociaciones comerciales externas», *elDial.com*, 2020, disponible en:[http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd-detalle.asp?id=13032&base=50&id\\_publicar=&fecha\\_publicar=20/05/2020&indice=doctrina&suple=Aduanero](http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd-detalle.asp?id=13032&base=50&id_publicar=&fecha_publicar=20/05/2020&indice=doctrina&suple=Aduanero) (consulta: 02 de noviembre de 2020).
- Grandi, J. «Déficit democrático y social en los proceso de integración», *Integración & Comercio*, año. 2, no. 6, 1998, pp. 83-110.
- Halperin, M. «El COVID-19 como renovado detonador del acaparamiento y la depredación comercial: ¿el multilateralismo en coma?», *Informe Integrar*, no 122, La Plata, Instituto de Integración Latinoamericana, junio 2020, pp. 2-42.
- Hayek, F. V. *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960.
- Izquierdo, A.; Keefer, P.; Blackman, A.; Busso, M., *et. al. Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., BID, 2020, pp. 11-13.
- Legler, T. y Santa Cruz, A. «El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano», *Pensamiento Propio*, no. 33, 2011, pp. 11-34.
- Malamud, A. «Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successful experience», en: Laursen, F. (ed.). *Comparative regional integration: Theoretical perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003, pp. 53-73.
- Mellado, N. B. y Urriza, L. M. «Integración, derecho comunitario y MERCOSUR», *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, año XVII, nos. 1/2, enero-junio 1994, pp. 129-143.
- Mellado, N. B. y Alí, M. L. «Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas», *Cuadernos de Trabajo del Instituto de Integración Latinoamericana*, no 57, noviembre 1995.
- Mellado, N. B. «La integración sudamericana entre interrogantes y teorías», en: Mellado, N. B. (ed.). *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Córdoba, Lerner Editora SRL, 2009.
- Mellado, N. B. y Alí, M. L. «Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad», en: Mellado, N. B. (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Córdoba, Lerner Editora SRL., 2010.

- Mellado, N. B. «Factores de incidencia en la agenda externa del Mercosur: reconfiguración del orden regional», en: Mellado, N B. (coord. y ed.) y Fernández Saca, J. C. (coed.). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, El Salvador, Editorial Delgado, 2017.
- Mellado N. B. «Cambios políticos y preferencias nacionales: su incidencia en el regionalismo sudamericano del siglo XXI», en: Mellado N. B. (dir. y ed.); R.M. Gajate (coed.), y R.S. Piana (coed). *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis*, Córdoba, Ediciones Lerner, 2020.
- Mercosur. *Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto*, 2020a, disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercosur-covid19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- Mercosur. *Esfuerzo regional contra la pandemia: el MERCOSUR aprobó un fondo de emergencia de US\$16 millones que serán destinados en su totalidad al combate coordinado contra el COVID-19*, 2020b, disponible en: <https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercosur-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- Mercosur. *Más fondos del Mercosur para combatir el COVID-19*, 2020c, disponible en: <https://www.mercosur.int/mas-fondos-del-mercosur-para-combatir-el-covid-19/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- Mercosur. *MERCOSUR aprueba nuevos recursos para el combate contra la pandemia*, 2020d, disponible en: <https://www.mercosur.int/mercosur-aprueba-nuevos-recursos-para-el-combate-contra-la-pandemia/> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- Milner, H. «Industries, governments, and regional trade blocs», en: Mansfield, E. y H. Milner(eds.). *The political economy of regionalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1997.
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press, 1998.
- Nolte, D. «Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, no. 1, 2019, pp. 131-156.



- Noto G. (2002), «*Una institucionalidad para la convergencia y el desarrollo de la integración en América Latina y el Caribe*» (SP/CLXXVII.O/Di N9-02), XVIII Reunión Ordinaria del Consejo latinoamericano, Caracas, 2002.
- Peña, F. *El impacto del Covid-19 en el Mercosur*, 2020, disponible en: <https://www.mercosurabc.com.ar/el-impacto-del-covid-19-en-el-mercosur> (consulta: 01 de noviembre de 2020).
- Rojas Aravena, F. «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo», en: Rojas Aravena, F. (ed.). *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Santiago, FLACSO - Editorial Nueva Sociedad, 2020.
- Sanahuja, J. A. «Del «regionalismo abierto» al «regionalismo postliberal». Crisis y cambio en la integración regional en América Latina», en: Martínez Alfonso, L.; Peña, L. y Vázquez, M. (coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, no. 7, Buenos Aires, CRIES, 2009.
- Serbin, A. «Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe», *Estudios Internacionales*, vol. 7, no.13, enero-junio 1996.
- Serbin, A. «El gran ausente: ciudadanía e integración regional», en: Altmann Borbon, J. y Rojas Aravena, F. (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Siglo XXI - Fundación Carolina, 2008.
- Williamson, J. «La democracia y el Consenso de Washington», *World Development*, vol. 21, agosto 1993, pp. 1329-1336.