

Midiendo la integración regional del Mercosur en sus 25 años

Measuring the Regional Integration of Mercosur in its 25 Years Old

Hernán Olmedo

Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

hernan.olmedo@cienciassociales.edu.uy

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Fecha de recepción: 14 de marzo de 2016 · **Fecha de aprobación:** 11 de junio de 2016

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v11n22.61371>

Cómo citar este artículo:

APA: Olmedo, C. (2016). Midiendo la integración regional del Mercosur en sus 25 años. *Ciencia Política*, 11(22), 21-43.

MLA: Olmedo, C. "Midiendo la integración regional del Mercosur en sus 25 años". *Ciencia Política*, 11.22 (2016): 21-43.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

¿Cómo medir la integración regional de forma multidimensional? Este es el problema que ha orientado la realización de este trabajo. Si bien los estudiosos de la integración regional han construido distintos indicadores para su medición, han sido limitados los avances para la construcción de un indicador que permita medir un proceso de integración de manera multidimensional. Para avanzar en dicha dirección, este trabajo presenta el diseño de un índice de integración regional multidimensional, basado en la selección de variables necesarias, no suficientes, y que se encuentran articuladas con distintas aproximaciones sobre el fenómeno. Posterior al diseño del índice, el trabajo incluye una sección en la que se presentan los resultados más salientes de la aplicación del mismo al proceso de integración del Mercosur en sus 25 años de existencia. Por último, el trabajo presenta una conjetura explicativa de los limitados niveles de integración alcanzados en dicho proceso.

Palabras clave: índice multidimensional, integración regional, Mercosur.

Abstract

How to measure a multidimensional regional integration? This is the problem that has guided the realization of this work. While scholar's regional integration have built different indicators for measuring, their progress they have been limited to construct an indicator to measure a process of integration of multidimensional way. To advance in this direction, this paper presents the design of a multidimensional index of regional integration, based on the selection of variables necessary, not sufficient, and that are articulated with different approaches on the phenomenon. After the design of the index, the paper includes a section in which the salient results of its application to the process of integration of Mercosur in its 25 years of existence are presented. Finally, the paper presents an explanatory conjecture on levels of integration achieved in this process.

Keywords: multidimensional index, regional integration, Mercosur.

1. Presentación

¿Cómo medir la integración regional de manera multidimensional? Este es el problema de investigación que orienta este trabajo. La integración regional, como fenómeno de las relaciones internacionales, ha sido estudiado desde diversas aproximaciones, económicas, jurídicas, politológicas, sociológicas, entre otras. Ello revela que la integración es en esencia un fenómeno multidimensional. Sin embargo, en su estudio han primado los abordajes unidimensionales que han puesto el foco en alguna de las dimensiones de la integración mencionadas, siendo prácticamente inexistentes los estudios multidimensionales sobre el fenómeno. Este trabajo procura avanzar en el estudio de la integración regional desde una perspectiva multidimensional sistémica, para lo cual se propone integrar, en un solo indicador, los principales componentes del fenómeno destacados por los estudiosos de la integración regional desde distintas aproximaciones.

El trabajo que se presenta a continuación se estructura de la siguiente manera. Primero, se presenta una breve sistematización sobre algunas de las principales aproximaciones y propuestas de medición sobre el fenómeno de la integración regional. De esta sistematización se destacarán una serie de variables necesarias, no suficientes, para la construcción del *Índice de Integración Regional Multidimensional* (en adelante IIRM). Seguidamente, se incursiona en el desarrollo de la propuesta metodológica y operacional para la construcción del índice, explicitando los indicadores seleccionados y los criterios de normalización, ponderación y agregación de variables. Posteriormente, el trabajo avanza en la aplicación del índice al proceso de integración del Mercosur contemplando su dinámica en los 25 años desde sus orígenes. Los datos presentados derivan del desarrollo de estudios longitudinales de tendencia basados en la selección directa de distintas unidades temporales. En la cuarta sección, el trabajo avanza en el planteamiento de conjeturas teóricas que expliquen los niveles de integración del Mercosur. Por último, se presenta una conclusión en la que se sistematizan los rasgos más salientes del trabajo.

2. Los estudios sobre la integración regional y algunas propuestas de medición

Ha sido habitual entre los propios estudiosos de las relaciones internacionales, asociar el concepto de integración regional con el concepto de regionalismo. La integración regional se caracteriza y diferencia del

regionalismo por ser un proceso formalizado y conducido por el Estado, a diferencia del regionalismo que es un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente limítrofes (Malamud, 2011, p. 220). Los estudiosos del regionalismo lo han concebido como una consecuencia de fenómenos internacionales, externos a los Estados nacionales. Sus estudiosos suelen identificar entre viejo y nuevo regionalismo. El viejo regionalismo fue aquel que surgió en un contexto internacional bipolar que presentó una fuerte matriz estado-céntrica. El nuevo regionalismo emergió en un sistema internacional multipolar caracterizado por importantes transformaciones de los modelos productivos, mayores niveles de apertura de mercados y, por sobre todas las cosas, un debilitamiento de las potencialidades estatales (Bizzozero, 2010; 2011; Bernal, Masera, 2008; Hettne, 2002; Hurrell, 1995). Hecha esta precisión conceptual, se desprende claramente que este trabajo se concentrará en el fenómeno de la integración regional.

Los estudiosos de las relaciones internacionales se han aproximado al estudio de la integración regional desde múltiples dimensiones. Desde la economía, la integración regional ha sido definida como un proceso y situación económica. Como proceso, la integración se caracteriza por las medidas orientadas a suprimir la discriminación entre naciones diferentes; como situación, la integración se caracteriza por la ausencia de mecanismos de discriminación. La clásica obra de Balassa establece que la integración económica regional puede adquirir diversas formas: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración total. Asimismo, el avance en los procesos de integración implica una dimensión negativa y otra positiva. La negativa supone eliminación de barreras arancelarias, la positiva conlleva la construcción de instituciones y políticas comunes (Balassa, 1980; Tugores, 2004).

Los abordajes politológicos sobre la integración han estado articulados a las dos grandes tradiciones de investigación en el estudio de la política internacional, el liberalismo y realismo. En el marco de la tradición de investigación liberal, entre las principales teorías es posible inscribir la teoría transaccionalista (Deutsch, 1957), la teoría neo funcionalista (Haas, 1964, 1972; Lindberg, 1963) las teorías institucionalistas (Bulmer, 1994; Pollack, 2003; 2004) y las teorías de la gobernanza supranacional (Sandholtz y Stone, 1998). Por su parte, articuladas en mayor medida con la tradición de investigación realista es posible identificar la teoría intergubernamentalista de Hoffmann (1966), los estudios aplicados al proceso

europeo que han destacado su importancia para fortalecer a los Estados (Mattli, 1999; Milward, 2000), y el intergubernamentalismo liberal de Moravcsick (1998).¹

Desde el Derecho Internacional, los estudiosos sobre la integración regional han puesto su centro de atención en el mecanismo de incorporación de normas regionales a los ordenamientos jurídicos nacionales. Tradicionalmente, los estudios sobre los mecanismos de incorporación de normas han estado articulados con las posiciones ontológicas dualistas y monistas en el campo del Derecho Internacional. Quienes han adherido a las posiciones dualistas, han concebido al Derecho Internacional como independiente del Derecho Nacional de los Estados y, en ese sentido, toda norma internacional para que adquiera valor jurídico en los Estados debe ser incorporada al orden jurídico interno a través de instrumentos jurídicos. Por su parte, quienes adhieren a las posiciones monistas conciben que el Derecho Internacional posee un mayor valor jurídico que el Derecho Nacional y, en ese sentido, no sería necesaria la incorporación de la normativa internacional a través de instrumentos jurídicos nacionales. Este tema ha sido uno de los principales entre los estudiosos del Derecho Internacional aplicado a los estudios de integración regional (Arbuet, 2005; Galán y Sánchez, 2010; Pizzolo, 2010). En función de ello es posible identificar que, si en un proceso de integración se habilitó la incorporación directa de la norma regional, dicho sistema estará en condiciones de desarrollar un mayor ejercicio de la gobernanza supranacional, en cambio, si dicho mecanismo no se encuentra habilitado, el ejercicio de la gobernanza a nivel regional será esencialmente intergubernamental.

A partir de algunas de las aproximaciones y marcos teóricos de referencia, otros investigadores se abocaron a la tarea de construir indicadores que permitieran medir los niveles de integración regional. A modo de ejemplo, Hufbauer y Schott (1994) construyeron un indicador aplicado al estudio de la integración en la región de las Américas. En la construcción de este indicador se priorizaron dos cuestiones: el nivel de integración económica y el nivel de preparación de los grupos regionales para incrementar la integración hemisférica. Los niveles alcanzados de integración económica fueron capturados por seis indicadores: comercio de bienes y servicios; libertad en movimientos de capitales; libre circulación de tra-

1 Una sistematización actualizada sobre las teorías de la integración europea es posible encontrar en Bache, George y Bulmer (2011).

bajadores; existencia de instituciones supranacionales; coordinación de política monetaria; coordinación de política fiscal. Por su parte, los indicadores de los niveles de preparación fueron los siguientes: estabilidad de precios; disciplina fiscal; deuda externa; mercado como orientador de políticas; dependencia de impuestos al comercio; funcionamiento de la democracia. Es claro que la dimensión privilegiada para la construcción de este índice ha sido la económica.

Otra propuesta para medir los niveles de integración regional fue realizada por Dorucci, Firpo, Fratzscher y Mongelli (2008). Estos autores, construyeron un indicador con un rango entre 0 y 100, dividido en una escala en cuatro tramos de 25 puntos cada una de ellas. La primera escala representada por la zona de libre comercio; la segunda el mercado común; la tercera la unión económica; la cuarta la integración económica total. Los sub-indicadores del índice de integración económica fueron los siguientes: sincronización del ciclo de negocios; convergencia en las tasas de inflación; variabilidad de la tasa de cambio; comercio abierto e integración; integración del mercado financiero; convergencia en las tasas de interés; convergencia en ingresos (Dorucci, *et. al.* 2002). Aplicado el indicador al proceso europeo, se hizo evidente una fuerte tendencia a la integración desde el año 1957. Sus últimos registros en el año 2004, ubicaron a Unión Europea cercana a 90 puntos, al tiempo que el Mercosur cercano a los 20. Nuevamente se trata de un indicador que refleja la dimensión económica del fenómeno.

Otra modalidad para medir la integración regional fue aplicada a diez países de la Asociación del Sudeste Asiático, desarrollada por Dennis y Yusof, con la finalidad de medir la integración económica de esta región. Para tal fin, crearon un indicador compuesto que refleja dos dimensiones de la integración económica: el comercio intra-zona, calculado como porcentaje del Producto Bruto de la región y el comercio extra-zona, medido a través del porcentaje de inversión extranjera directa del Producto Bruto regional. Entre los indicadores utilizados se encuentran: índice de exportación intra-zona; índice de importación intra-zona; índice de industrialización intra-zona; índice de inversión extranjera directa; índice de transacciones; entre otros (Dennis y Yusof, 2003, p. 107).

Paralelamente, otras propuestas no estuvieron orientadas a la construcción de un indicador sino más bien al diseño de un sistema que recoja distintas herramientas y variables para estudiar la integración regional. Un ejemplo de ello lo constituye el *System of indicators of regional integration*. La integración regional es entendida como un proceso

progresivo por el cual al tiempo que se disminuyen los límites internos de los Estados, se aumentan sus límites externos. Distintas categorías forman parte de este sistema, entre ellas se encuentran: integración económica; cooperación funcional regional; nivel de gobernanza; implementación de programas y proyectos. Las variables utilizadas pueden ser clasificadas en distintas sub-categorías: actores; factores estructurales; institucionalización, implementación; efectos; interdependencia (De Lombaerde y Van Langenhove, 2006). Si se quiere, este sistema ofrece una muy buena plataforma para avanzar en el estudio de la integración regional desde una perspectiva multidimensional.

En suma, se detecta claramente que los indicadores construidos para medir integración regional han priorizado el estudio de la misma a partir de la dimensión económica, omitiendo casi por completo los factores jurídicos y políticos de la integración regional. En tal sentido, sus aportes constituyen avances por demás relevantes pero, a su vez, por demás parciales. A los efectos de proponer una aproximación más amplia y sistémica sobre el fenómeno de la integración regional, a continuación se presenta la mecánica seguida para la construcción del IIRM, cuya particularidad consiste en la inclusión en un solo indicador de las dimensiones económica, jurídica y política que pueden ser más o menos inherentes a todo fenómeno de integración regional.

3. Un abordaje multidimensional y sistémico sobre la integración regional

Existe un importante grado de consenso entre los analistas de que un sistema es el conjunto de unidades que se encuentran interrelacionadas por una estructura y que, en menor o mayor medida, puede encontrarse influenciada por un entorno externo al propio sistema. Así entonces, cualquier sistema podría modelarse en los siguientes términos: $S(x) = \langle C(x); Es(x) \rangle$, en el entendido de que $S(x)$ constituye el sistema x , $C(x)$ sus componentes y $Es(x)$ la estructura que mantiene unida al sistema. En ese sentido, los componentes sin una estructura que los unifique son componentes aislados, una estructura sin componentes resulta inexistente.

Hemos visto que los estudios sobre la integración regional reseñados han puesto su foco de atención en alguna dimensión particular de la estructura que unifica a los componentes del sistema, sea esta dimensión de naturaleza económica, jurídica o política, pero no se ha estudiado

mayormente la estructura del sistema desde una perspectiva sistémica, en el entendido de que el fenómeno de la integración regional puede expresarse en múltiples dimensiones. Así entonces, es posible desagregar la estructura de cualquier sistema regional en los siguientes términos: $E(sx) = \langle Fe(sx); Fp(sx); Fj(sx) \rangle$ en el que $E(sx)$ constituye la estructura del sistema x , $Fe(sx)$ los factores económicos del sistema, $Fp(sx)$ los factores políticos del sistema, $Fj(sx)$ los factores jurídicos, entre otros factores que también podrían formar parte de la estructura de un sistema.

Conceptualmente, este trabajo concibe la *integración regional como un proceso por el cual subsistemas estatales soberanos se unen entre sí con la finalidad de maximizar intereses, sean de supervivencia o de bienestar, en distintos temas de la arena internacional, económicos, culturales, militares, etcétera, conformando subsistemas políticos regionales que pueden presentar diferentes niveles de integración en el sistema político mundial. Estos subsistemas políticos regionales, conformados por subsistemas políticos estatales de menor alcance, se encuentran interrelacionados a través de una estructura, formal e informal, que une a sus componentes y que a su vez se encuentra influenciada por el entorno internacional.* Teniendo en cuenta las distintas aproximaciones teóricas y disciplinares desarrolladas para estudiar el fenómeno y la definición conceptual planteada, se propone a continuación avanzar en el diseño del índice a partir de una serie de variables necesarias, no suficientes, para estudiar el fenómeno. Estas variables son: 1. nivel de integración económica; 2. nivel de gobernanza supranacional; 3. representación y mecanismo de toma de decisiones; 4. nivel de desbordamiento funcional; 5. nivel de transferencia de lealtades. A continuación se desarrollan los criterios de normalización, ponderación y agregación para la construcción del índice.

3.1. Normalización, ponderación y agregación de variables

A los efectos de agregar las variables con las mismas unidades de medida, estas son normalizadas a porcentajes. En cuanto a la distribución de los pesos relativos de cada variable, se aplican ponderadores equi-proportionales asignando el mismo peso relativo (0.2%) a cada variable central. En relación a la agregación, la construcción del índice aplicará la media aritmética ponderada sobre las cinco variables consideradas. Pasemos a continuación a la descripción y operacionalización de las variables e indicadores mensurables.

Respecto a la variable *nivel de integración económica (v1)*, se tomó en cuenta las etapas que incluyen el proceso de integración económica según la teoría de Balassa. Dado que el proceso de integración económica se divide en cinco etapas, el valor máximo ponderado es dividido en cinco. La tabla que se presenta a continuación detalla con mayor precisión los valores asignados a esta variable:

Tabla 1. Nivel de integración económica

Integración Económica	Valores	
Libre comercio	1	0.04
Unión Aduanera	2	0.08
Mercado Común	3	0.12
Unión Económica	4	0.16
Integración Total	5	0.2

Nota: Elaboración propia.

La variable *nivel de gobernanza supranacional (v2)* se propone medirla en clave jurídica institucional, es decir, a través del porcentaje de normas generales, obligatorias y directamente aplicables a los Estados miembros que forman parte de un proceso de integración pero que son emanadas por los órganos legislativos de los subsistemas políticos regionales. El estudio de este aspecto requiere indagar, en primera instancia, las características de los sistemas de incorporación de normas regionales a los ordenamientos jurídicos de sus Estados miembros. Operacionalmente, si la incorporación de normas es a través de un *mecanismo indirecto*, el nivel de gobernanza asumirá el valor 0 ya que es un atributo de intergubernamentalidad y anula la autonomía de los órganos regionales para emitir actor jurídicos vinculantes y obligatorios, sin un mecanismo de recepción jurídica por parte de los Estados. En cambio, si el sistema de incorporación admite el mecanismo directo, se debe estudiar posteriormente el porcentaje de normas regionales de carácter general y obligatorio emitidas por los órganos legislativos regionales. Asimismo, es importante señalar que en los casos que se admita la incorporación directa de la norma regional, se deben estudiar solo aquellas normas derivadas de los procesos normativos ordinarios, no las correspondientes a las que emergen únicamente por decisiones de un solo órgano de gobierno regional. La normalización a porcentajes surge a partir de la cantidad de

actos jurídicos generales de aplicación directa sobre el total de actos jurídicos. Posteriormente, se pondera el resultado sobre un máximo de 0.2%.

La variable *representación y mecanismo de toma de decisiones (v3)* procura relevar en una sola variable dos aspectos de la integración, la representación de los Estados en los órganos de gobierno regional y el mecanismo de toma de decisiones. Respecto a la representación, se parte del supuesto que los órganos regionales integrados de manera equitativa serán favorables a la integración de naturaleza intergubernamental con nula transferencia de soberanía por parte de los Estados. En lo que respecta al mecanismo de toma de decisiones, se parte del supuesto que cuanto mayor nivel de consenso requiera una norma regional para ser aprobada menores niveles de transferencia de soberanía y, por tanto, menores serán también los niveles de integración que podrán alcanzarse. Estos dos aspectos de la variable serán ponderados de manera equi-proporcional a 0.1%. En concreto, si el proceso de integración admite la representación de manera diferenciada por Estados, la variable automáticamente asumirá el valor 0.1%. Por su parte, en lo que respecta al sistema de toma de decisiones, se procurará relevar si se encuentra habilitada la toma de decisiones por sistemas mayoritarios, mayoritarios calificados, consenso o unanimidad. La tabla que se presenta a continuación especifica el criterio de ponderación de este atributo de la variable. El valor definitivo de la variable representación y mecanismo de toma de decisiones surge de la sumatoria de las ponderaciones de los dos aspectos reseñados.

Tabla 2. Indicadores, valores y ponderación para el sistema de toma de decisiones

Variable	Indicadores	Valores	Ponderación
Sistema de Votación	S/ Sistema	0	0.0
	Consenso / Unan	1	0.025
	Mayoría Calificada	2	0.05
	Mayoría Absoluta	3	0.075
	Mayoría Simple	4	0.1

Nota: Elaboración propia.

En lo que respecta al *nivel de transferencia de lealtades (v4)*, dicha variable se propone medirla a partir de la eventual participación electoral de los ciudadanos de la región en las elecciones parlamentarias en los

subsistemas políticos regionales. En el caso de que en un sistema político regional no se celebren elecciones parlamentarias, la variable asumirá un valor 0. En cambio, en el caso que el sistema político regional presente el sistema de elecciones parlamentarias, el valor de la variable estará definido por el porcentaje de participación electoral. Su normalización no presenta mayores dificultades ya que el dato obtenido se encuentra expresado en porcentajes. Respecto a la ponderación se sigue el criterio de equi-proporcionalidad sobre un máximo de 0.2%.

La variable *nivel de desbordamiento* (v_5) es una de las que presenta mayores problemáticas a la hora de su medición. El desbordamiento funcional, entendido en los términos de Haas como políticas públicas regionales, presenta dificultades para integrarlo en un índice ya que es prácticamente imposible identificar un límite máximo de funciones a partir del cual sea posible identificar el nivel de desbordamiento en un momento dado. Para mitigar estas limitaciones, en este estudio se adoptó un criterio *ad hoc* fijando el número de 25 políticas públicas como el máximo de funciones que eventualmente podrían gestionarse en un proceso de integración. Así entonces, la ponderación de este valor se realizará sobre el desbordamiento relativo acumulado en los años en que se realizaron las mediciones. El máximo valor ponderado a la variable es 0.2%.

El *IIRM* deriva del cálculo de la media aritmética ponderada de los factores considerados. En esencia, es un valor de escala entre 0.00-1.00 en el cual cuanto más cercano a 0.00 es el valor menores niveles de integración, y cuanto más cercano a 1.00 mayores niveles de integración. A los efectos del análisis, si el indicador se sitúa entre 0.00 y 0.33 se considerará que el nivel de integración es bajo; entre 0.33-0.66 la integración asumirá niveles medios; entre 0.66 y 1, la integración se considerará alta. A continuación se presenta la fórmula de la media aritmética ponderada aplicada para medir los niveles de integración regional:

$$IIRM = \frac{(v1.0.2+v2.0.2+v3.0.2+v4.0.2+v5.0.2)}{(0.2+0.2+0.2+0.2+0.2)}$$

4. La aplicación del índice al proceso de integración del Mercosur en sus 25 años

A continuación el trabajo propone aplicar el índice construido al proceso de integración del Mercosur en sus 25 años. Dicha aplicación con-

siste en un estudio longitudinal que se basa en la selección directa de unidades temporales a los efectos de identificar la tendencia de la integración en el tiempo. Las unidades temporales seleccionadas son los siguientes años: 1991, 1994, 1997, 2001, 2004, 2007 y 2015.

4.1 Los niveles de integración económica en el Mercosur

Desde su conformación en el año 1991, los Estados del Cono Sur asumieron el compromiso institucional de conformar un mercado común con fecha límite el 31 de diciembre de 1994. Durante el período de transición de tres años, sus miembros se comprometieron en adoptar un régimen general de origen, un sistema de solución de controversias y cláusulas de salvaguardia. Asimismo, se comprometieron a aplicar una serie de instrumentos para el logro del mercado común, entre ellos destacan: un programa de liberalización comercial asociado a las rebajas arancelarias necesarias, la coordinación de políticas macroeconómicas, un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales (Véase artículos 3 y 4 del Tratado de Asunción). Sin embargo, la suscripción de compromisos institucionales para adoptar un mercado común no implicó que el mismo se haya consolidado desde los inicios. En ese sentido, el propio Protocolo de Ouro Preto en sus considerandos es ilustrativo al respecto, ya que destacó la importancia de construir las etapas previas del mercado común: “[...] conscientes de la importancia de los avances alcanzados y de la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común” (Véase tercer párrafo del Protocolo de Ouro Preto).

La consolidación de la zona de libre comercio y el pasaje a la unión aduanera no ha sido un objetivo fácil de alcanzar en el Mercosur. De tal modo que el Código Aduanero, instrumento jurídico fundamental para consolidar el pasaje de la zona de libre comercio a la unión aduanera, recién fue aprobado en el año 2010.² Visto desde la dimensión económica, desde sus orígenes en el año 1991 hasta el 2010 el bloque se ha caracterizado por registrar parciales avances en el marco de las etapas mínimas de integración económica. El último registro del año 2015, si bien toma

2 Sobre los antecedentes jurídicos en el derecho derivado sobre la creación y aprobación del Código Aduanero del Mercosur, véase las siguientes Decisiones del Grupo de Mercado Común: 001/1992; 025/1994; 026/2003; 054/2004; 025/2006; 027/2010.

en cuenta la aprobación del Código Aduanero del año 2010, no permite clasificar el proceso como unión aduanera ya que aún está pendiente la incorporación jurídica del Código en todos los miembros del Mercosur. La tabla a continuación presenta de manera sistematizada la evolución de la integración económica del Mercosur:

Tabla 3. Proceso de integración económica en Mercosur

Integración Económica	1991	1994	1997	2001	2004	2007	2015
Libre comercio	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	X

Nota: Elaboración propia.

4.2. Representación y mecanismo de toma de decisiones

Por su parte, el artículo 16 del Tratado de Asunción estableció que durante el período de transición, las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo del Mercado Común serán tomadas por consenso y con la participación de todos los Estados miembros. Una vez superado el período de transición, los Estados miembros, a través del artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto, establecieron el mismo sistema de adopción de toma de decisiones, por consenso y con la presencia de todos los Estados en todos los órganos del Mercosur. Desde entonces hasta la actualidad, este es el sistema de adopción de normas que ha imperado en el Mercosur. En ese sentido, la existencia de este sistema es otro indicador de la fuerte intergubernamentalidad de la cual está dotado el proceso de integración, aspecto que también se encuentra explícito en el artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto.³ Con relación a la distribución de poder por gobierno, tanto en el Tratado de Asunción como en la consolidación institucional de Mercosur con el Protocolo de Ouro Preto, ya sea el Consejo del Mercado Común o el Grupo del Mercado común establece la misma distribución de cargos por cada Estado. En ese sentido, dado que se aplicó un criterio de equi-proporcionalidad, es posible sostener que el proceso de integración en esta dimensión no registra avances sustantivos.

3 El artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto enuncia que son órganos de capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo del Mercado Común, la Comisión de Comercio del Mercado Común.

4.3 El nivel de desbordamiento del sistema mercosuriano

Por su parte, en lo que respecta al desbordamiento funcional del proceso de integración del Mercosur es posible constatar que en el inicio se implementaron 4 políticas públicas a nivel regional.⁴ Los períodos de mayor crecimiento relativo de funciones fueron entre los años 1994-1997 y 2007-2015, en ambos el proceso creció un 16% en sus funciones. Cabe señalar que, dado que la institucionalización de políticas públicas se encuentra tímidamente detallada en los Tratados Fundacionales del Mercosur, se consideró como mejor opción relevar el desbordamiento funcional a través de la conformación de Reuniones de Ministros en el marco del Consejo del Mercado Común, en el entendido que la Reunión de Ministros es la estructura orgánica que pauta el ejercicio de gobierno de políticas públicas.⁵ Las diecinueve políticas públicas que se implementaron a lo largo del proceso de integración del Mercosur son las siguientes: agricultura; cultura; economía, educación; industria; interior; justicia; medio ambiente; minas y energía; salud; trabajo; turismo; ciencia y tecnología; desarrollo social; mujer; deportes; información; pueblos indígenas; convergencia estructural.

Tabla 4. Desbordamiento funcional del Mercosur

Años	N° Política	Acumulada	P. Relativas	R. Acumuladas	Ponderación
1991	4	4	16	16	0.032
1994	1	5	4	20	0.040
1997	4	9	16	36	0.072
2001	2	11	8	44	0.088
2004	3	14	12	56	0.112
2007	1	15	4	60	0.120
2015	4	19	16	76	0.152
P. Posibles	25		76		

Nota: Elaboración propia

- 4 Las políticas públicas originales inscriptas en las Reuniones de Ministros fueron: la política económica, educativa, política de justicia y política de trabajo. Véase, Decisiones del CMC números: 006-1991, 007-1991, 008-1991, 016-1991.
- 5 El artículo 8.VII del Protocolo de Ouro Preto faculta al Consejo del Mercado Común a crear los órganos que estime pertinente. En ese sentido, las políticas públicas identificadas derivan de las Decisiones del Consejo por las cuales se crearon los distintos órganos como Reuniones de Ministros.

4.4 El nivel de gobernanza supranacional en el Mercosur

En líneas precedentes se enunció que previo a medir los niveles de supranacionalidad de un subsistema regional, es pertinente indagar si se encuentra habilitado institucionalmente el mecanismo de gobernanza supranacional, a través de la incorporación directa de las normas regionales. En el caso del Mercosur, el Protocolo de Ouro Preto establece claramente en su artículo 2 que sus principales órganos, entiéndase Consejo del Mercado Común, Grupo del Mercado Común, Comisión de Comercio del Mercosur, son órganos con capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental. Asimismo, en el Capítulo IV del mismo Protocolo, referido a la aplicación interna de las normas emanadas de los Órganos del Mercosur, establece el procedimiento a seguir por parte de los Estados para la incorporación de las normas regionales.

En ese sentido el artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, informando a la Secretaría Administrativa del Mercosur las medidas adoptadas. Dichas medidas son publicadas en el Diario Oficial del Mercosur. Asimismo, con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur se sigue el siguiente procedimiento: a) una vez aprobada una norma, los Estados adoptan las medidas necesarias para su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales comunicando posteriormente a la Secretaría Administrativa del Mercosur; b) una vez que todos los Estados hayan incorporado la norma a sus respectivos ordenamientos jurídicos, la Secretaría Administrativa del Mercosur se lo comunicará a cada Estado Parte; c) las normas comienzan a entrar en vigor simultáneamente en todos los Estados 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur.

4.5. El nivel de transferencia de lealtades en el Mercosur

Por su parte, en el caso del proceso de integración del Mercosur los antecedentes institucionales previos y más relevantes en la creación de su Parlamento es la propia Comisión Parlamentaria Conjunta, institucionalizada en la Sección IV del Protocolo de Ouro Preto, artículos 22-27 y la Decisión 49/04 del Consejo del Mercado Común.⁶ Con la Decisión 23/05

6 Es preciso señalar que la Comisión Parlamentaria Conjunta ha sido el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes, integrada por igual cantidad de

del Consejo del Mercado Común, se sustituye la Comisión Parlamentaria Conjunta aprobándose el *Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur*. Este Protocolo establece en su artículo 1 y 6 que los parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados parte a través de sufragio directo, universal y secreto. Sin embargo, tal cual lo establecen los mismos artículos, el mecanismo de elección de los Parlamentarios será previsto en la legislación de cada Estado Parte.

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur estableció, en sus disposiciones transitorias, dos etapas para la constitución del Parlamento. Para la primera de estas se estableció un período que abarcaba del 31 de diciembre del 2006 hasta el 31 de diciembre de 2010. Durante esa primera etapa el Parlamento estaría constituido por dieciocho Parlamentarios de cada Estado Parte. Para la segunda etapa de la transición se estableció un período entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014. El artículo 6 inciso 4 de dicho Protocolo en las disposiciones transitorias, establece que las primeras elecciones directas, por sufragio universal y de manera secreta y simultánea en todos los Estados partes se realizarían en el transcurso del año 2014. En los hechos, dichas elecciones no se han celebrado por lo que fácilmente es posible constatar que, en lo que respecta a la transferencia de lealtades, todas las mediciones realizadas sobre el proceso de integración del Mercosur son iguales a 0.

4.6 El IIRM aplicado al Mercosur

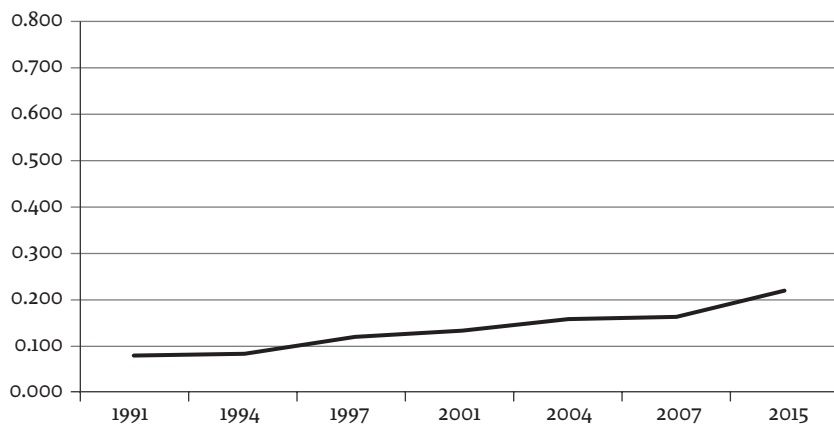
Al aplicar el IIRM al caso del Mercosur, una primera constatación es que el Mercosur, desde sus orígenes ha presentado niveles bajos de integración. En promedio, ha reflejado un valor de 0.14 en el índice identificándose el año 2014 con el nivel de mayor integración, 0.22. Asimismo, el período 2007-2014 ha sido el que registró un mayor nivel de profundización del proceso ya que el índice creció de 0.17 a 0.22. En función de los datos relevados y presentados de manera sistematizada en la siguiente tabla, se considera más que pertinente plantear de la siguiente pregunta: ¿por qué la integración regional en el Mercosur ha registrado limitados avances desde sus orígenes hasta la actualidad? La siguiente sección se concentra en ensayar una conjetura teórica en tal sentido, conjuntamente a la presentación de algunos datos empíricos que pueden ser útiles para respaldarla.

parlamentarios por países designados por los respectivos Parlamentos nacionales de acuerdo a sus procedimientos internos.

Tabla 5. Proceso de integración Mercosur

Años	Int Econ	Gob. Supran	Toma decisiones	Desbord	Trans. Lealt	IIR
1991	0.020	0.000	0.025	0.032	0.000	0.077
1994	0.020	0.000	0.025	0.040	0.000	0.085
1997	0.020	0.000	0.025	0.072	0.000	0.117
2001	0.020	0.000	0.025	0.088	0.000	0.133
2004	0.020	0.000	0.025	0.112	0.000	0.157
2007	0.020	0.000	0.025	0.120	0.000	0.165
2015	0.040	0.000	0.025	0.152	0.000	0.217
Media	0.023	0.000	0.025	0.088	0.000	0.136

Nota: Elaboración propia

**Gráfico 1.** El IIRM aplicado al mercosur

Nota: Elaboración propia

5. La concentración y la baja integración del Mercosur

Como conjetura teórica, este trabajo postula que los procesos de integración regional caracterizados por altos niveles de concentración de poder o asimetrías de capacidades materiales entre sus miembros, no son esquemas regionales favorables a la integración regional profunda. ¿Por qué razón sucede ello? Nuestra respuesta es la siguiente: en un sistema internacional en que los Estados nacionales y soberanos constituyen los actores centrales de la política internacional, los costos globales que implica avanzar en el desarrollo de procesos de integración profundos en esquemas de alta concentración de poder supera los beneficios. Dos argumentos adicionales se postulan para explicar dicha situación. Uno

de estos argumentos postula que los Estados que poseen limitadas capacidades materiales en el bloque, tendrán fuertes reticencias a la delegación de soberanías en órganos de naturaleza supranacional en el marco de un proceso regional caracterizado por elevados niveles de concentración de poder. Para estos países, es la defensa del Derecho Internacional y regional en clave intergubernamental, aún con las limitaciones que el mismo pueda contener, la mejor arma de defensa de su propia soberanía.

Por su parte, del lado del Estado o Estados que concentran mayores capacidades materiales en un proceso, la integración regional podrá avanzar en su profundización en la medida que la estructura del propio sistema regional refleje la asimetría subyacente respecto a la distribución de poder entre los miembros. De ser así, es altamente probable que incluso los países con mayores capacidades materiales impulsen el proceso de integración asumiendo buena parte de sus costos ya que los beneficios de la integración pueden ser mayores. Sin embargo, en la medida que los Estados con menores capacidades no estén dispuestos a ponderar formalmente las asimetrías de poder en la estructura del sistema regional, los costos de la integración también superarán a los beneficios para los Estados con mayores capacidades del subsistema regional. En resumidas cuentas, la baja integración regional en el Mercosur reporta mayores beneficios particulares para sus miembros que una integración regional profunda. A continuación se aplican algunos procedimientos que permiten presentar una aproximación sobre la concentración de poder en el Mercosur que pueden reforzar el argumento teórico.

Para relevar el nivel de concentración, en primera instancia se debe estudiar el nivel de capacidades materiales de los Estados que forman parte del proceso de integración. Para ello, en este trabajo se propone utilizar el índice de *Capacidades Materiales (Cinc)* elaborado en el marco del proyecto de Correlatos de Guerra.⁷ Una vez obtenidos estos datos y agregados al bloque regional, se aplica la fórmula desarrollada en su momento por Singer y Ray (1973) a los efectos de medir la concentración de poder en el sistema internacional. El resultado de la fórmula arrojará un valor entre 0 y 1, cuanto más cercano a uno se encuentre mayor será la

7 Dado que la base de datos del índice de capacidades materiales (Cinc) en su versión 4 aporta información hasta el año 2007, para el año 2015 se imputaron datos faltantes para cada uno de los países. Para ello se aplicó la media aritmética tomando los valores de cada país en el transcurso de los últimos ocho años aportados por la base de datos (2000-2007).

concentración y viceversa. La fórmula de concentración aplicada se expresa en los siguientes términos:

$$CON(m) = \frac{\sqrt{\sum Pi^2 - 1/N}}{1 - 1/N}$$

donde

CON(m) = Concentración de poder en el Mercosur

$\sum Pi^2$ = Sumatoria de capacidades estatales al cuadrado

N = Número total de Estados que forman parte del proceso de integración

Tabla 6. Capacidades materiales y concentración del Mercosur

Años	Países						Concentración
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Mercosur	
1991	0.178	0.792	0.013	0.017		1	0.853
1994	0.173	0.798	0.013	0.016		1	0.86
1997	0.171	0.799	0.014	0.015		1	0.863
2001	0.177	0.789	0.017	0.017		1	0.849
2004	0.16	0.808	0.016	0.016		1	0.873
2007	0.156	0.813	0.015	0.016		1	0.881
2015	0.141	0.698	0.014	0.014	0.134	1	0.7

Nota: Elaboración propia en base a valores del índice de capacidades materiales ponderados únicamente a los países miembros del Mercosur.

La tabla revela claramente que el nivel de concentración de capacidades materiales en el Mercosur ha sido extremadamente alto desde sus orígenes. En promedio, el indicador de concentración registra un valor cercano a 0.85. El año en que el indicador de concentración presentó menores niveles “aunque de igual manera altos” fue en la última medición en 2015 con un valor de 0.70. Dado que el nivel de integración más elevado, aún en el marco de un proceso con niveles bajos de integración, tal como refleja la Tabla 3 fue en 2015 (0.22 en el índice de integración), la combinación de datos aporta mayor información en la relación de la conjetura propuesta. Esta conjetura planteada para dar cuenta de este proceso de integración del Mercosur, debe necesariamente ser aplicada a otras experiencias de integración a los efectos de analizar su potencialidad para ser generalizable.

6. Conclusiones

El trabajo tuvo como finalidad avanzar en la construcción de un índice que permita medir la integración regional desde distintas dimensiones. Luego de una breve revisión teórica y de analizar algunas de los principales indicadores construidos por los estudiosos para medir la integración regional, en este trabajo se propuso construir un índice de integración regional a partir de la integración de cinco variables que dan cuenta de distintas dimensiones del fenómeno. Cabe señalar que estas variables identificadas deben considerarse como variables necesarias, no suficientes, para el estudio de la integración regional. Una vez seleccionadas las variables, se establecieron criterios precisos de normalización, ponderación y agregación de las mismas para la construcción del indicador propuesto.

Luego de diseñado el índice se aplicó al proceso de integración del Mercosur tomando en cuenta el período de 25 años desde su gestación. Para efectos de visualización de las tendencias de este proceso, se realizaron mediciones en años específicos seleccionados de manera directa. Como resultado, ha sido posible constatar que los niveles de integración regional en el Mercosur han sido bajos, en promedio se detectó un valor de 0.14 en el índice, sin perjuicio de que en la última medición del año 2015 el proceso presentó sus mayores niveles de integración: 0.22. Desde su creación, a través de la aplicación de este índice, se ha podido detectar que el proceso registra el período de mayor avance entre los años 2007-2014.

Por último, el trabajo procuró aportar una conjetura teórica sobre la razón subyacente que limita un mayor desarrollo del proceso de integración. Esta conjetura pone su foco de atención en la concentración de poder subyacente entre los miembros del propio bloque. Dado este escenario de concentración de poder, los beneficios globales y particulares que reporta avanzar en el proceso de la integración regional son menores que sus costos o, dicho de otra manera, la integración regional de baja intensidad es lo que reporta mayores beneficios a sus miembros.



Reconocimientos

Este artículo es resultado del trabajo de investigación realizado en el área de Teoría de la Política Internacional y aplicaciones en el marco del Programa en Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República,

Uruguay. Agradezco los comentarios y sugerencias recibidos por parte de los miembros evaluadores del artículo.



Hernán Olmedo

Magíster en Ciencia Política, Coordinador Académico del posgrado en Estudios Internacionales. Investigador y docente del Programa en Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

Referencias

- Arbuet-Vignali, H. (2005). Concepto y Naturaleza del Derecho Comunitario. En E. Jiménez de Aréchaga, et. al. (Eds.), *Derecho Internacional Público* (pp. 69-80). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Bache, I., George, S, y Bulmer, S. (2011). *Politics in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Balassa, B. (1980). *Teoría de la integración económica*. México, D.F.: UTEHA.
- Bernal, R., Masera, G. (2008). El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en Los Procesos de Integración Internacional. *Cadernos PROLAM/USP*, 8(1), 173-198.
- Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1), 29-43.
- Bizzozero, L. (2010). El proceso de integración del Mercado Común del Sur (Mercosur) en el siglo XXI. Del regionalismo abierto al regionalismo continental. *Iberoamérica*, 57(2), 30-44.
- Bulmer, S. (1993). The Governance of the European Union: A New Institutional Approach. *Journal of Public Policy*, 5(13), 351-380. doi:10.1017/S0143814X0000115X.
- De Lombaerde, P., Dorucci, E., Genna, G. and Mongelli, P. (2008). *Quantitative Monitoring and Comparison of Regional Integration Proceses: Steps Towards Good Practice*. London: United Nations University; Working Paper.
- De Lombaerde, P. and Van Langenhove, L. (2006). Indicators of Regional Integration: Conceptual and Methodological Issues. En P. De Lombaerde (Ed.), *Assessment and Measurement of Regional Integration* (pp. 9-41), London: Routledge.
- Dennis, D. and Yusof, Z.A. (2003). Developing Indicators of ASEAN Integration. A Preliminary Survey for a Roadmap. Final Report for the ASEAN Secretariat. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/265116374_

- Developing_Indicators_of_ASEAN_Integration_'_A_Preliminary_Survey_for_a_Roadmap
- Deutsch, K. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New York: Princeton University Press.
- Dorucci, E. S., Firpo, M., Fratzscher M. y Mongeli. F. (2002). European Integration: What lessons for other regions? The case of Latin America. *ECB Working Paper*, 185.
- Galán, A. y Sánchez, V. (2010). Relaciones entre el Derecho de la Unión y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En V. Sánchez (Ed.), *Derecho de la Unión Europea* (pp. 175-190). Barcelona: Huygens Editorial.
- Haas, E. (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. California: Stanford University Press.
- Haas, E. (1972). El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar. *Revista de la Integración*, (10), 85-139. Recuperado de http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_010_1972_Estudios_02.pdf
- Hettne, B. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. *Comercio Exterior*, 52(11), 954-965.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), 862-915.
- Hoffmann, S. and Keohane, R. (1991). *The new European Community. Decision making an Institutional Change*. New York: Westview Press.
- Hufbauer, G. C. and Schott, J. (1994). *Western Hemispheric Economic Integration*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Hurrell, A. (1995). Regionalism in theoretical perspective. En L. Fawcett y A. Hurrell (Eds), *Regionalism in World Politics. Regional Organizations and International Order*, (pp. 37-74). New York: Oxford University Press.
- Lindberg, L. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. California: Stanford University Press.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional, Norteamérica. *Revista Académica del CISAN-UNAM*, 6(2), 219-249.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration*. New York: Cambridge University Press.
- Mercosur. (1991). *Tratado de Asunción*. Recuperado de http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf
- Mercosur. (1994). *Tratado de Ouro Preto*. Recuperado de http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf
- Milward, A. (2000). *The European Rescue of the Nation-State*. New York: Routledge.

- Moravcsick, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power From Messina To Maastricht*, New York: Cornell University Press.
- Pizzolo, C. (2010). *Derecho e Integración Regional*. Buenos Aires: Ediar.
- Pollack, M. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*. New York: Oxford University Press.
- Pollack, M. (2004). The New Institutionalism and European Integration. En Wiener, A. y Diez, T. (Eds.) *European Integration Theory*, (pp. 137-156). New York: Oxford University Press.
- Ray, J. L. and Singer, D. (1973). Measuring the Concentration of Power in the International System. *Sociological Methods and Research*, 1(4), 403-437.
- Sandholtz, W. and Stone, A. (1998). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press.
- Tugores, J. (2004). *Economía internacional. Globalización e integración regional*. Madrid: Mc Graw Hill.