

La democratización de los procesos de integración: recientes evoluciones del MERCOSUR en perspectiva comparada

Olivier Dabène*

Históricamente, el tema de la democracia ha sido siempre vinculado con los procesos de integración por dos grandes razones. De un lado, porque en varias regiones del mundo y en ciertas épocas se ha buscado utilizar la integración económica para alcanzar metas políticas, tales como la paz y la democracia. La integración regional se inicia en esos casos en una coyuntura política muy particular —guerras, crisis, transiciones— donde puede aparecer como un instrumento político. Este es el caso de Europa, y también, lo vamos a ver, del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o de Centroamérica. De otro lado, porque también en ciertas coyunturas precisas, surge una preocupación por el llamado déficit democrático de un proceso de integración y se buscan modalidades para subsanarlo.

Voy a tratar ambos temas en este artículo. El primero, sobre la integración y la democracia, merecería mucho más que las pocas líneas que le voy a consagrar. Voy a limitarme a revisar dos dimensiones: la defensa de la democracia como un tipo de régimen y la calidad de la democracia vista a través de la participación de la sociedad civil. El segundo, sobre la democratización de la integración, lo voy a examinar más detenidamente, también revisando dos dimensiones, o mejor dicho, dos instrumentos de la democratización del MERCOSUR: el Parlamento y los fondos estructurales.

Mi objetivo es evaluar el grado de democratización de un proceso de integración como el MERCOSUR, teniendo en mente el caso —no el modelo— europeo. Claro que, por falta de espacio, solamente haré alusión al ejemplo europeo y no un análisis comparativo.

* Profesor de Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Políticos de París, Francia.

1. Integración y democracia

En ciertos contextos históricos precisos, la integración económica se concibe como un instrumento para lograr metas políticas. Este es claramente el caso de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, donde bajo la influencia del ideario funcionalista,¹ se lanza un proceso de integración para consolidar la paz. También es el caso de la Europa de los años 1970-1980, cuando se trata de consolidar la democracia en Europa del sur, y, luego, en los años 1990, en los países de Europa central y oriental.

Ese tipo de instrumentalización política de la integración económica está íntimamente vinculado con una crisis o un trauma fundador. No voy a demostrar esta hipótesis, pero no me cabe la menor duda que solamente cuando existe una voluntad de superar un trauma, encontramos una disposición de parte de diferentes gobiernos a incidir en un proceso que puede traducirse a la postre en cesiones de soberanía.

En América Latina encontramos semejantes circunstancias históricas en ciertos casos de transiciones hacia la democracia. Así, por ejemplo, en los años 1983-1985, las transiciones hacia la democracia en Argentina y Brasil son procesos que conllevan mucha incertidumbre. Basta con recalcar que en Argentina, los militares, humillados después de la guerra de las Malvinas, se deshacen del poder en medio de una gravísima crisis económica. Nadie apuesta mucho por la permanencia del gobierno del presidente Raúl Alfonsín, que se encuentra en apuros frente al caos. La transición en Brasil no tiene el mismo carácter dramático. Sin embargo, la muerte de Tancredo Neves le resta legitimidad y confianza al que asume la presidencia. José Sarney tampoco se encuentra en 1985 en una situación envidiable frente a la crisis económica.

Es decir, tenemos dos países enfrentando un difícil proceso de instalación y consolidación de la democracia, los cuales van a buscar mecanismos de defensa colectiva de la misma. Tal como lo cuenta un testigo de la época:

Hacia 1984, se podía tener una clara noción de la debilidad de la situación institucional. De manera tal que el fortalecimiento de la democracia, era un tema al cual se le dedicaba horas de reflexión. Y una de las ideas fundamentales que nació de esas discusiones era, efectivamente, la de tratar de generar lo que se podría llamar una red de protección democrática en América latina. Lo que había que hacer era crear mecanismos no post mortem sino mecanismos que fortaleciesen la afirmación de la democracia naciente. El episodio decisivo fue la visita de Tancredo Neves a Buenos Aires. Hubo un almuerzo en Olivos, debe haber sido a fines de 1984. En ese almuerzo se habló de este tema, se habló de la idea del fortalecimiento de las democracias que se estaban instalando, de

¹ Plasmado en el famoso libro de David Mitrany, *A Working Peace System*, Londres: Royal Institute of International Affairs, 1943.

los peligros que, indudablemente, de uno y otro lado se veían, y de la idea de tratar de armar algo. O sea, ideas sobre esto había habido mucho antes, pero el primer episodio concreto, en el cual estaban presentes un presidente electo y uno en funciones, fue éste. Y de allí la idea encarna. Tanto en Argentina, como en Brasil, habían pistas para avanzar hacia un mecanismo, tal vez no de integración todavía, pero sí de construcción de una red de seguridad democrática.²

La Declaración de Iguazú (30 de noviembre de 1985) señala, en su noveno punto, que se deben hacer esfuerzos regionales para «[...] encontrar soluciones duraderas, que permitan a sus gobernantes dedicarse a la tarea primordial de asegurar el bienestar y desarrollo de sus pueblos, consolidando el proceso democrático de América Latina».³

La Cumbre de Foz de Iguazú marca el inicio de un acercamiento entre Argentina y Brasil, simbolizado por la inauguración del puente Tancredo Neves y la toma de medidas de confianza mutua en el plano militar.

Entre 1986 y 1990, muchas declaraciones insisten en este enfoque de la integración, que se caracteriza por su lógica circular: la integración va a traer crecimiento económico y prosperidad, la prosperidad, a su vez, va a consolidar la democracia, y, por fin, la democracia facilitará la integración.

El ejemplo europeo constituye el telón de fondo de esta concepción; en particular, son ilustrativos los casos de España y Portugal que lograron en pocos años consolidar sus regímenes democráticos y cerrar la brecha con el resto de Europa en materia de desarrollo.

A principios de los años noventa, por varias razones, una cierta inflexión se puede percibir en la concepción de la integración imperante en el futuro MERCOSUR. Los cambios políticos internos, con las elecciones de Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor en Brasil y Luis Alberto Lacalle en Uruguay, tienen un doble significado: se aleja la perspectiva de una ruptura del orden democrático y se registra un giro neoliberal. En el plano internacional, la iniciativa para las Américas del presidente estadounidense Bush (7 de junio de 1990) constituye una sugerencia de un enfoque mucho más comercial de la integración. De ahí que cambia la metodología de la integración vislumbrada. El enfoque pasa a ser menos estructuralista y más liberal.

No debe pues sorprender que el Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991) sea despolitizado. No incluye ninguna mención a la defensa de la democracia ni a cualquier otro objetivo político, y lanza una dinámica de integración meramente negativa,

² ACHARD, Diego, Manuel FLORES SILVA y Luis Eduardo GONZÁLEZ. *Las élites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR*. Buenos Aires: BID – INTAL, 1994.

³ Declaración de Iguazú, 30 de noviembre de 1985.

previando clásicamente la eliminación de los obstáculos al comercio entre los cuatro Estados miembros —Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay— que buscan conformar una unión aduanera. La única ambición política, nada despreciable por cierto, se encuentra en el grado de integración —mercado común— y en la zona geográfica —el «sur»—.

Ahora bien, por esas paradojas que la historia suele ofrecernos, el tema de la defensa de la democracia vuelve a la agenda del MERCOSUR, a raíz de un intento de golpe de Estado en Paraguay, el 22 de abril de 1996. Para prevenir todo riesgo en el futuro, el MERCOSUR adopta el 24 de julio de 1998 una cláusula democrática.⁴

La preocupación mercosuriana por la defensa de la democracia no se plasmó únicamente en el Protocolo de Ushuaia, sino también, desde el principio, en una voluntad de vincular a la sociedad civil con el proceso de integración. De ahí, modalidades de participación institucionalizadas, con el Foro de Concertación Económico-Social (FCES), con el sector empresarial y los sindicatos. No me voy a referir a este aspecto que ha sido ya ampliamente comentado.⁵ Basta con decir que la experiencia ha sido hasta la fecha decepcionante para los actores de la sociedad civil.

Más interesantes son las iniciativas de dichos actores que pueden integrarse «sin pedir permiso», de manera espontánea. El protagonismo espontáneo de los actores de la sociedad civil es siempre una prueba de que un proceso de integración genera una dinámica que derrama más allá de los órganos oficiales. En el caso del MERCOSUR, este derrame no deja de impresionar. Son muchas las iniciativas espontáneas que nutren la dinámica integracionista «desde abajo», involucrando numerosos tipos de actividades, desde el deporte —la Copa MERCOSUR de fútbol— hasta el arte —Bienal del MERCOSUR—. Algunas de esas iniciativas exigen ser asociadas a la institucionalidad del MERCOSUR. Ese es el caso de la red de mercociudades —138 ciudades—;⁶ otras no, como el Grupo de Montevideo —18 universidades de la región—. ⁷

En todo caso, aun cuando no exige participar en la institucionalidad de la integración, los actores de la sociedad civil involucrados en algún tipo de actividad transnacionalizada suelen lamentar el carácter cerrado y poco participativo del proceso de toma de decisión comunitario.

⁴ Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.

⁵ Véase, por ejemplo, GRANDE, Jorge y Lincoln BIZZÓZERO. «Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional». *Integración & Comercio*, septiembre-diciembre de 1997.

⁶ Véase: <<http://www.mercociudades.org>>.

⁷ Véase: <<http://www.grupomontevideo.edu.uy>> .

2. La democratización de la integración

Sin embargo, esta crítica recurrente no recibe generalmente mucha atención, porque muchas veces domina entre los burócratas o los técnicos encargados de la integración un enfoque planificador que busca más bien alejarse del debate público. Ese fue el caso de Europa durante sus primeros tiempos, bajo la fuerte influencia de Jean Monnet, el padre de la planificación en Francia.

Se necesita un momento de crisis para que surja una voluntad de profundizar la integración y para poder dar un salto cualitativo susceptible de eliminar el déficit democrático de un proceso de integración. En el MERCOSUR, un momento importante fue la crisis argentina, que coincidió con el décimo aniversario del Tratado de Asunción (TA).

Frente a la eventualidad del aniquilamiento de una década de esfuerzos de integración, los gobiernos manifiestan una voluntad colectiva de emprender una reactivación del proceso que pase por una reforma política. Dicha reacción colectiva fue facilitada por la armonía política que caracteriza la región después del giro a la izquierda que representan las elecciones entre 2002 y 2004 de Lula (Brasil), Kirchner (Argentina) y Vázquez (Uruguay).

La Cumbre de Ouro Preto II, diez años después de la de 1994 y celebrada en la misma ciudad brasileña que dio sus instituciones definitivas al MERCOSUR, fue una oportunidad para lanzar la reforma política, con dos proyectos importantes: el Parlamento del MERCOSUR y los fondos estructurales. Vale la pena detenerse sobre esos dos mecanismos de democratización.

La idea de crear un Parlamento del MERCOSUR surge al inicio del proceso. De hecho, el artículo 24 —y último— del Tratado de Asunción contempla la creación de una Comisión Parlamentaria Común (CPC), sin darle mucha importancia. Durante la tercera reunión de parlamentarios de los cuatro países —diciembre 1991—, se instala la CPC y se habla de la creación de un Parlamento para acelerar la integración entre los pueblos. También se aprueba el reglamento interno, cuyo artículo 3 menciona que la CPC tendrá un «[...] carácter consultivo, deliberativo y de formulación de declaraciones, disposiciones, y recomendaciones». Menciona también el «[...] desarrollo de actividades necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR». Desde el inicio, pues, hay un cierto desfase entre la voluntad de crear un Parlamento y la poca importancia que se le atribuye a la CPC.

En el Protocolo de Ouro Preto (POP, 17 de diciembre de 1994), se incluye la CPC como un órgano subalterno, sin capacidades de decisión. La CPC, «órgano representativo de los Parlamentos nacionales» (art. 22), emite meras recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo del Mercado Común (art.

26). Sin embargo, ningún órgano prevé en su estatuto consultar al CPC, de tal manera que el carácter consultivo no se desarrolló.

El hecho de que los tratados no tengan previsto un papel importante para la CPC, en teoría, no debería haber imposibilitado que dicha comisión cobrase importancia. El caso europeo nos demuestra que la asamblea inicial, creada en el seno de la Comunidad del Carbón y del Acero, supo progresivamente conquistar influencia dentro de la institucionalidad de la Comunidad Económica Europea (CEE), gracias a la elaboración de su reglamento interno. Ciertos mecanismos importados de las prácticas parlamentarias —interpelación de ministros, preguntas escritas al Ejecutivo con obligación de respuesta, etcétera— permitieron que la asamblea disponga de información y adquiera influencia política, antes de convertirse en Parlamento en 1976.⁸

En el MERCOSUR, por ausencia de tradiciones parlamentarias en los países miembro, no encontramos semejantes condiciones favorables y no debe sorprender que la CPC se mantuviera muy discreta. El tema del Parlamento desaparece de la agenda del MERCOSUR por algunos años hasta la XIV Reunión Plenaria de la CPC (6-8 de diciembre de 1999). Con motivo de la XV reunión, la CPC crea en su seno un grupo técnico sobre el Parlamento.⁹

El trauma de la crisis argentina puede explicar el surgimiento de una voluntad de reactivación y profundización de la integración vía su reforma política. A partir del año 2000, son muchas las reuniones, seminarios y recomendaciones que contemplan la creación del Parlamento.

El 6 de octubre del 2003, se firma un acuerdo interinstitucional Comisión Parlamentaria (CPC)/Consejo del Mercado Común (CMC), como primera fase del proceso de instauración del Parlamento, previendo reforzar la participación de los parlamentos nacionales en la «[...] conformación de un orden jurídico del MERCOSUR». En ese marco, la CPC debe servir de «[...] laboratorio real y efectivo para perfilar el futuro papel del Parlamento regional».

El acuerdo, también llamado Enmienda Alonso, estipula que el CMC se compromete a «[...] consultar el CPC para todos los temas que requieren la aprobación legislativa para su incorporación en los ordenes jurídicos de los Estados miembros» (art. 1). La CPC, por su lado, se compromete a «[...] impulsar, a través de sus secciones nacionales, un trabajo responsable de internalización de la norma MERCOSUR» (art. 2).

⁸ Véase MAGNETTE, Paul. *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilités dans l'Union Européenne*. Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles, 2003; y COSTA, Olivier. *Le Parlement Européen, assemblée délibérante*. Bruselas: Presses de l'Université de Bruxelles, 2000.

⁹ Véase Fundación Konrad Adenauer, CPC (eds.). *Hacia el Parlamento del MERCOSUR. Una recopilación de documentos*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.

Las intenciones eran seguramente buenas. Se trataba de «potenciar el papel de la CPC», previamente a la creación del Parlamento, siguiendo la pauta europea ya mencionada. Pero nada de eso ocurrió. La Enmienda Alonso quedó sin efecto.

El 15 diciembre de 2003, el CMC aprueba su programa de trabajo para 2004-2006, en el cual se prevé la creación del Parlamento para fines del 2006. Luego, en julio del 2004, la CPC presenta un proyecto de Parlamento, con un papel muy modesto. No se contempla por ejemplo la elección de los parlamentarios. De hecho, sobre esta cuestión, el caso europeo ofrece un ejemplo muy ambiguo.

Desde 1979, la elección de los parlamentarios europeos por sufragio universal contribuyó indudablemente a otorgarle al Parlamento de Estrasburgo un fuerte peso político, pero la caída constante de la participación electoral demuestra una desastrosa falta de interés del ciudadano europeo que le quita representatividad y legitimidad. Tampoco se contempla el tipo de funciones recomendadas por la Fundación Friedrich Ebert (FESUR) y formuladas durante un importante seminario en agosto de 2004,¹⁰ tales como, por ejemplo, la cláusula obligatoria de información, una intervención decisiva en el proceso de toma de decisión, el poder de control del presupuesto y la obligación de rendición de cuentas por parte de los órganos, la capacidad de convocar a las autoridades, etcétera.

En la Cumbre de Ouro Preto, celebrando el décimo aniversario del Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994, se adopta la curiosa decisión 49/04 que da «continuidad a la creación del MERCOSUR». Durante la cumbre, se registran resistencias a la idea de crear un Parlamento elegido por sufragio universal, en un ambiente de confrontación por pleitos comerciales entre Argentina y Brasil. Finalmente, el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR se adopta el 9 de diciembre de 2005, recogiendo algunas de las prerrogativas recomendadas por los partidarios de la opción parlamentaria. Sus principales características son las siguientes:

Art. 1 Constitución

- Estará integrado por representantes electos por sufragio universal

Art. 2 Propósitos

- Contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR

Art. 4 Competencias

- Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos
- Invitar a representantes de los órganos para informar y/o evaluar el proceso de integración

¹⁰ Véase FESUR «Desafíos institucionales para el MERCOSUR. Las Relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad. Documento preparatorio». Montevideo: FESUR, 2004.

- Invitar al finalizar cada semestre a la presidencia Pro Tempore para que presente un informe
- Emitir declaraciones, recomendaciones e informes
- Emitir dictámenes sobre los proyectos de normas

En el proceso de toma de decisiones, el Parlamento se queda con un perfil bajo, limitándose a acelerar la incorporación de las normas comunitarias a las legislaciones nacionales, lo que tampoco es nada despreciable. En conclusión, se plasma una concepción de un Parlamento que se podría calificar de funcionalista, en detrimento de una concepción más democratizadora de la integración que se derivaría de un proceso de codecisión del tipo europeo.

Dada la ausencia de tradición parlamentaria en los Estados miembro del MERCOSUR y dada la incapacidad de la CPC para adquirir influencia dentro de la institucionalidad del MERCOSUR, se pueden plantear dudas sobre la capacidad del MERCOSUR de no lucir como una mera fachada democrática.

El Parlamento y la aceleración de la incorporación de las normas en las legislaciones nacionales

Etapa	Actor	Acción	
1	Órgano decisorio (CMC, GMC, CCM)	Proyecto de norma	
2	Parlamento	Emite un dictamen (90 días)	
3	Órgano decisorio (CMC, GMC, CCM)	Órgano toma la decisión en conformidad con el dictamen	O no toma la decisión en conformidad
4	Poder Ejecutivo de los Estados partes	Presenta la decisión ante los parlamentos nacionales (45 días)	Trámite ordinario

Pasando al otro instrumento de la democratización del MERCOSUR, se cambia el enfoque de la democracia. De un enfoque sobre el proceso de toma de decisiones se pasa a uno sobre el producto de las decisiones.

En este campo, se va a considerar que un proceso de integración se democratiza conforme produce bienes comunes. No se trata más de evaluar el grado de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sino de evaluar en qué medida la sociedad civil se aprovecha de las decisiones tomadas. O, en otros términos, se trata de evaluar si la integración tiene una dimensión positiva y es capaz de fomentar la solidaridad.

Una manera de medir tal dimensión redistributiva de un proceso de integración es analizar su capacidad para compensar las desigualdades de niveles de desarrollo entre los Estados miembro. Claro que el ejemplo europeo viene inmediatamente a la mente en materia de políticas de solidaridad en un proceso de integración. Por falta de espacio, no se puede evaluar aquí la magnitud de los logros de dichas políticas en Europa. Basta con decir que el proceso europeo tiene la reputación de haber sido un éxito, permitiendo, gracias a los fondos estructurales, a las regiones de menor desarrollo cerrar buena parte de la brecha que las separaba de las regiones desarrolladas. Y, además, el ideal de solidaridad se ha ido consolidando, si se comparan, por ejemplo, el Tratado de Roma y el Tratado de Maastricht.

Artículo 2 del Tratado de Roma (25 de marzo, 1957)	Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (7 de febrero, 1992)
«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un desarrollo continuo y equilibrado, una mayor estabilidad, una creciente elevación del nivel de vida y un estrechamiento de las relaciones entre los Estados miembros».	«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros».

Esta reputación motivó que los Estados partes del MERCOSUR incluyan en el Tratado de Asunción (TA) y en el POP, dos artículos sobre ese tema:

Los Estados Partes reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberación Comercial (TA, art. 6).

Reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción y atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR (POP).

Sin embargo, se trata de menciones vagas, sin ningún dispositivo previsto. Uruguay y Paraguay se beneficiaron de plazos alargados para la liberación comercial, pero los Estados partes, en la lógica de la integración meramente negativa, nunca contemplaron un mecanismo redistributivo, hasta que decidieron reactivar el proceso en 2004, en el marco de una inédita convergencia política entre los presidentes Lula, Kirchner y Vázquez.

La influencia europea se hizo sentir, pero también pesó la queja permanente de los países pequeños de no beneficiarse del proceso de integración. De hecho, en diez años de integración, las desigualdades no han disminuido.

Asimetrías en el MERCOSUR: comparación entre 1992 y 2004

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
PIB en 1992	21,7	49	1	1,3
PIB en 2004	17,6	53	1	1,1

Exportaciones en 1992	20,6	61,9	1	2,9
Exportaciones en 2004	21,1	59,3	1	1,8

Mediante la decisión 19/04 del CMC, se crea el Grupo de Alto Nivel sobre la Convergencia Estructural y el Financiamiento del Proceso de Integración (GANCEFÍ). El GANCEFÍ está compuesto de miembros del Comité de Representantes Permanentes (CRPM), encabezado entonces por el presidente Eduardo Duhalde, representantes de las cancillerías y de los ministerios de Economía y representantes de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM).

A pesar de las buenas intenciones, sorprende que el GANCEFÍ mezcle dos problemas distintos: encontrar fuentes estables de financiamiento para la SAM y luchar contra las asimetrías.

En cuanto a las asimetrías, el MERCOSUR enfrenta un problema muy particular que tiene que ver con las características de los países. Brasil es, a la vez, el país más rico y con las regiones más pobres. Ello implica que es difícil imaginar que pueda aceptar un dispositivo redistributivo comunitario donde sería a la vez el mayor contribuyente y el mayor beneficiario.

Los debates en el seno del GANCEFÍ pusieron en evidencia diferentes preocupaciones de los Estados partes, con algunos temas en común, como, por ejemplo, la generación de empleos.

Preocupaciones de los diferentes Estados partes en las negociaciones del GAN-CEFI

Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. - Reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial. - Combatir el desempleo de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral. - Facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción. - Fomentar la integración productiva y el desarrollo industrial homogéneo. - Potenciar la inversión en infraestructura para la maximización de la competitividad regional.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Generación de empleo y formación de mano de obra. - Seguridad alimenticia y agricultura familiar. - Infraestructura social. - Cooperación transfronteriza. <p>Asimismo, Brasil resaltó que la selección de proyectos deberá seguir los siguientes criterios:</p> <p>(a) zonas de menor desarrollo relativo y/o de mayor desempleo relativo, con vistas a la reducción de las desigualdades intraregionales y entre los Estados partes.</p> <p>(b) presentar dificultad de acceso al crédito o a otras formas de financiamiento nacional.</p> <p>(c) generar un fuerte impacto social-local en la generación de empleo y en la activación de la economía regional.</p>
Paraguay	<p>Propuso diseñar un mecanismo de selección de proyectos sobre la base de criterios que los hagan elegibles en función a los objetivos previstos para dichos fondos conforme al documento «Consideraciones sobre los fondos estructurales» (anexo – DT 3/04).</p> <p>Los proyectos que se seleccionen deben tener las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medibles. - Realizables a corto plazo. - Con resultados económicos cuantificables. - Tener incidencia en la generación de empleo directo. - Perdurables. - Visibles. - De interés económico para los socios. - Complementar iniciativas que estén siendo realizadas en otros foros del MERCOSUR. - Evitar la duplicación de tareas que se realicen en otros foros.
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación transfronteriza. - Definir costos de funcionamiento de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR, en particular la SM, CRPM y TPR.

Fuente: IV Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la Convergencia Estructural y el Financiamiento del Proceso de Integración (GAN-CEFI), ayuda memoria 03/04, 20 de octubre de 2004.

Sobre la base de los trabajos del GANCEFI, el CMC decide —decisión 45/04— crear el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que debe financiar o cofinanciar proyectos que se enmarcan en uno de los cuatros programas siguientes:

- Programa 1: reducir desequilibrios y asimetrías regionales y nacionales.
- Programa 2: mejorar la competitividad regional y nacional.
- Programa 3: promover las condiciones de desarrollo social.
- Programa 4: financiar los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR.

Las negociaciones durante el año 2005 llegan a dos decisiones importantes.

La primera (CMC/DEC 18/05), la «Integración y funcionamiento del Fondo para la convergencia estructural y el fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR», llama la atención por diversas razones:

- Se considera el principio de solidaridad como una condición para la profundización de la integración.
- Sin embargo, el MERCOSUR también debe preocuparse de su competitividad y su consolidación institucional.
- Esa es la razón por la cual se crea un Fondo (FOCEM) destinado a financiar los cuatro programas.

El FOCEM está dotado de un aporte anual de cien millones de dólares. Los aportes respectivos de los países son proporcionales a los PBI: Brasil: 70%, Argentina: 27%, Uruguay: 2%, Paraguay: 1%. Por otra parte, los financiamientos otorgados por el FOCEM se distribuirán según una repartición precisa: Paraguay: 48%, Uruguay: 32%, Argentina: 10%, Brasil: 10%. Cada país debe aportar 15% del financiamiento de un proyecto. En lo que se refiere a los programas, se precisa que los financiamientos irán durante los cuatro primeros años prioritariamente al programa 1 —y en particular a los proyectos de infraestructura—, y el programa 4 podrá contar con un máximo de 0,5% del Fondo.

La segunda decisión (CMC/DEC 24/05) se refiere a la aprobación del reglamento del FOCEM, elaborado por el GANCEFI. El reglamento menciona, y vale la pena insistir sobre este punto, que será administrado por la Secretaría del MERCOSUR, lo cual puede contribuir a fortalecer este órgano ubicado en Montevideo. La Secretaría será dotada de una unidad técnica y tendrá contrapartida en cada Estado parte. Las unidades técnicas nacionales tendrán a su cargo la preparación de los proyectos y la administración de los fondos, una vez aprobados.

Por fin, cabe mencionar que los programas a ser financiados son objetos de delimitaciones muy precisas, tal como consta el artículo 30 de dicha decisión:

SECCIÓN III

OPERACIONES EN EL MARCO DEL FOCEM

CAPÍTULO I

PROGRAMAS A SER FINANCIADOS

Artículo 30 - Programas a ser financiados

El FOCEM desarrollará los siguientes Programas:

I) Programa de Convergencia Estructural: los proyectos dentro de este programa deberán contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general. El Programa comprenderá los siguientes componentes:

- i) Construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal que optimicen el movimiento de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus sub-regiones.
- ii) Exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles y biocombustibles.
- iii) Generación, transporte y distribución de energía eléctrica.
- iv) Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y conducción de agua bruta, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.

II) Programa de desarrollo de la Competitividad: los proyectos encuadrados dentro de este programa deberán contribuir a la competitividad de las producciones del MERCOSUR, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra-MERCOSUR, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción —estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, etcétera—; así como a la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos. El Programa comprenderá los siguientes componentes:

- i) Generación y difusión de conocimientos tecnológicos dirigidos a sectores productivos dinámicos.
- ii) Metrología y certificación de la calidad de productos y proceso.
- iii) Trazabilidad y control de sanidad de animales y vegetales y garantía de la seguridad y de la calidad de sus productos y subproductos de valor económico.
- iv) Promoción del desarrollo de encadenamientos productivos en sectores económicos dinámicos y diferenciados.
- v) Promoción de la vitalidad de sectores empresariales, formación de consorcios y grupos productores y exportadores.

- vi) Fortalecimiento de la reconversión, crecimiento y asociatividad de las PYMES, su vinculación con los mercados regionales y promover la creación y desarrollo de nuevos emprendimientos.
- vii) Capacitación profesional y en auto-gestión, organización productiva para el cooperativismo y el asociativismo e incubación de empresas.

III) Programa de Cohesión Social: los proyectos encuadrados dentro de este Programa deberán contribuir al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo. El Programa comprenderá los siguientes componentes:

- i) Implementación de unidades de servicios y la atención básica en salud con miras a aumentar la esperanza de vida y, en particular, disminuir las tasas de mortalidad infantil; mejorar la capacidad hospitalaria en zonas aisladas y erradicar enfermedades epidemiológicas y endémicas provocadas por la precariedad de las condiciones de vida.
- ii) Enseñanza fundamental, educación de jóvenes y adultos y enseñanza profesional con miras a disminuir las tasas de analfabetismo y de deserción escolar, aumentar la cobertura del sistema educativo formal en la población, promocionar la educación destinada a cubrir las necesidades específicas de especialización y la disminución de las disparidades al acceso de la educación.
- iii) Capacitación y certificación profesional de trabajadores, concesión de micro crédito, fomento del primer empleo y de renta en actividades en economías solidarias, orientación profesional e intermediación de mano de obra, con miras a la disminución de las tasas de desempleo y subempleo; disminución de la disparidad regional incentivando la creación de empleo en las regiones de menor desarrollo relativo y mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo.
- iv) Combate a la pobreza: identificación y localización de las zonas más afectadas por la pobreza y exclusión social; ayuda comunitaria; promoción del acceso a la vivienda, salud, alimentación y educación de sectores vulnerables de las regiones más pobres y de las regiones fronterizas.

IV) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración: los proyectos encuadrados dentro de este programa deberán atender la mejora de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo. Una vez cumplidos los objetivos de los Proyectos, las estructuras y actividades que pudieran resultar, serán financiadas en partes iguales por los Estados Partes. Los Proyectos dentro de este Programa deberán contribuir a aumentar su eficiencia y favorecer su evolución

Indudablemente, el MERCOSUR ha dado un paso importante con la creación del FOCEM.

Sin embargo, este Fondo abarca tres preocupaciones muy distintas: achicar la brecha entre los niveles de desarrollo de los Estados partes y de las regiones; mejorar la competitividad de la unión aduanera; y fortalecer la estructura institucional mediante un financiamiento estable.

Solamente el primero corresponde a una ambición de solidaridad. El segundo, un poco menos, y el tercero de ninguna manera. Salvo si se considera que la competitividad y la eficiencia institucional contribuyen a mejorar la «rentabilidad social» del MERCOSUR —esta expresión figura en el artículo 32.e del reglamento del FOCEM—.

Además, el FOCEM tiene dos límites importantes. En primer lugar, la Secretaría del MERCOSUR no goza de autonomía en el manejo del Fondo. La creación de unidades nacionales impide que pueda aparecer una dimensión supranacional en el MERCOSUR; más bien, al contrario, contribuye a consolidar su dimensión intergubernamental. En materia de búsqueda de una mayor solidaridad, y, por ende, de una democratización del proceso, la dimensión supranacional presenta una garantía mayor de que surja un bien común del proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, el FOCEM moviliza pocos recursos, del orden de 0,023% del PBI regional por año.

Claro, es muy pronto para concluir sobre el potencial democratizador del Parlamento o del FOCEM. La práctica solo podrá aportar pruebas de la magnitud de los cambios generados. Sin embargo, el examen que se hizo demuestra que ambos representan pasos importantes, pero que se quedaron cortos. La falta de audacia tal vez haya sido una de las características decisivas del MERCOSUR desde el inicio, lo que, en materia de democratización, no deja de sorprender en una región del mundo que supo mostrarse muy creativa con las prácticas de democracia participativa.