

## **AYER, HOY Y ¿SIEMPRE?: LA INTEGRACION REGIONAL SUDAMERICANA EN EL SIGLO XXI**

### **YESTERDAY, TODAY AND ¿ALWAYS?: THE REGIONAL INTEGRATION IN SOUTHAMERICA IN THE XXI CENTURY**

**Por Daniela Perrotta**

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA (UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES). DOCTORANDA EN CIENCIAS SOLCIALES (FLACSO). BECARIA INTERNA (TIPO II) DE INVESTIGACION DEL CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNOLÓGICAS (CONICET)

E- mail: dperrotta@identidadmercosur.org ; danielaperrotta@gmail.com

#### **RESUMEN**

El trabajo presenta un somero recorrido por las experiencias de integración regional desde mediados del siglo XX en vistas a establecer lineamientos para el análisis del momento actual de la integración en el macizo sudamericano, así como esbozar reflexiones sobre la continuidad de los mismos. El caso de estudio es el MERCOSUR. Nuestra hipótesis de trabajo afirma que en cada proyecto político de integración regional se pueden encontrar ideas-fuerzas de fases anteriores de la integración latinoamericana –que se retrotraen hasta el momento previo y concomitante al de la lucha por la emancipación e independencia–, junto con elementos del presente, los que moldean y (re)configuran cada uno de estos proyectos regionales. A partir de esta hipótesis general, también se reconoce aquí que en la década de los años noventa se evidencia una ruptura radical respecto de ideas-fuerza previas sobre la integración regional ya que en dicho momento, el auge del Pensamiento Único, totalizador, obtuvo la posibilidad de visibilización y viabilidad de ideas contrarias al corpus neoliberal.

#### **PALABRAS CLAVE**

Integración Regional, MERCOSUR, Analisis Histórico.

#### **ABSTRACT**

The paper presents a brief analysis of regional integration agreements in South America since the mid-twentieth century in order to establish a framework for examining the current situation of present regional integration schemes, as well as reflections on their continuity. The case study is the MERCOSUR. Our working hypothesis states that in every political project of regional integration the

ideas can be traced back to the times prior and concomitant to the struggles for emancipation and independence. From this general hypothesis, it is also recognized here that in the decade of the nineties, a radical twist was made in line with the rise of the Unique Thought, which contested the possibility of visibility and viability of ideas contrary to the neoliberal conceptual corpus.

### KEY WORDS

Regional Integration, MERCOSUR, Historical Analysis.

### RESUMO

O trabalho apresenta um breve perpassar pelas experiências de integração regional desde meados do século XX, com vistas a estabelecer delineamentos para a análise do momento atual da integração no bloco sul-americano, além de propor uma reflexão sobre a continuidade de tais delineamentos. O caso de estudo é o MERCOSUL. Nossa hipótese de trabalho sustenta que, em cada projeto político de integração regional, podem ser encontradas ideias-força de fases anteriores da integração latino-americana – que podem ser traçadas retrospectivamente até o momento prévio e concomitante ao da luta pela emancipação e independência -, juntamente com elementos do presente, que moldam e (re)configuram cada um destes projetos regionais. A partir desta hipótese geral, também se reconhece que, na década dos anos noventa, se evidencia uma ruptura radical no que diz respeito às ideias-força prévias sobre a integração regional, visto que, em tal época, o auge do Pensamento Único, totalizador, impediu a possibilidade de visibilidade e viabilidade de ideias contrárias ao corpus neoliberal.

### PALAVRAS-CHAVE

Integração Regional, MERCOSUL, Análise Histórica.

*“Un doble movimiento, sucesivo, preside nuestra historia latinoamericana desde la Independencia de la mayoría de nuestros países en la segunda y tercera década del siglo XIX. Primero un movimiento de Separación de nuestras repúblicas entre sí, un aislamiento vuelto normalidad y una cuasi exclusividad de nuestras relaciones con Europa y Estados Unidos. Luego, desde las décadas del 60 y 90 de la segunda mitad del siglo XX, viene un movimiento creciente de Integración de nuestros países con diversas agrupaciones. Dos movimientos sucesivos, inversos. Que caminan al revés el uno del otro. Y abrimos ahora el siglo XXI reafirmando la Integración. Hasta la primera mitad del siglo XX dominó totalmente la Separación, el cada uno en su casa. Ahora domina la preocupación por la Integración. Separación e Integración son contrarias. ¿Hasta*

*dónde llegan? Las gentes parecen no querer pensar esto a fondo, pues implicaría quizás la ruptura y reversión de todos los hábitos en que se han formado”.*

*Alberto Methol Ferré (2004)*

## Introducción

El Siglo XXI, en el marco de los bicentenarios de la independencia de los Estados Nación de la América Latina de raíz Hispana, nos encuentra reafirmando la integración regional<sup>1</sup>. Al igual que ayer, la unidad –hoy conceptualizada como “integración regional”– constituye una condición de posibilidad para la independencia, re-interpretada como autonomía política y desarrollo económico integral<sup>2</sup>. ¿Por qué es aún necesaria la unidad para alcanzar la independencia? Pues bien, recapitulando la praxis política latinoamericana del siglo XIX y abrevando en el pensamiento latinoamericano, se retoma aquí que la idea de unidad entre los pueblos latinoamericanos estuvo presente en el ideal independentista, pero, una vez alcanzado el resultado de las luchas emancipadoras –la independencia–, la unidad cedió ante la separación y fragmentación. Methol Ferré es contundente en este punto al recordar una célebre frase de Simón Bolívar “Hemos perdido todo menos la independencia” (es decir, el fracaso de la independencia es la segmentación generada a partir de ella) y también nos exhorta a la reflexión sobre el proceso de integración regional actual: “Separación e Integración son contrarias. ¿Hasta dónde llegan? Las gentes parecen no querer pensar esto a fondo, pues implicaría quizás la ruptura y reversión de todos los hábitos en que se han formado” (Methol Ferré, 2004). Cada Estado en formación debió crear su Nación y recrear su geografía, pasando a concebir sus fronteras ya no en términos latinoamericanos sino que en términos oceánicos.

---

1 Entre los años 2004 y 2012 se celebran los 200 años de independencia de los Estados Nación latinoamericanos respecto del imperio colonial español, a saber: Haití (2004); Ecuador y Bolivia (2009); Argentina, Chile, Colombia, México y Venezuela (2010); Uruguay, El Salvador y Paraguay (durante el 2011) y Perú, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Nicaragua y Honduras (celebrarán el próximo 2012). Resulta interesante destacar que, revisitando algunas publicaciones realizadas con motivos de analizar los bicentenarios, Haití es dejado de lado tanto en el *racconto* periodístico como en el académico, lo que conduce a preguntarnos sobre las paradojas de Haití: habiendo sido el primer país en reclamar su independencia y liberarse del yugo colonial, es hoy uno de los Estados más perjudicados por una historia de conquista, colonización, explotación y corrupción. Por su parte, la América Latina de raíz lusitana, Brasil, celebrará sus doscientos años en el 2022, esta autora espera que, para entonces, la integración regional continué siendo uno de las ideas-fuerza centrales en dicha celebración.

2 La independencia, al decir de los pensadores latinoamericanos y de los líderes políticos de la revolución y de los siglos XX y XXI, aún no se ha conseguido plenamente: precisamente, algunos hablan de segundas independencias o bien de lograr la independencia en diferentes campos de acción política (la economía, lo social, lo medioambiental, lo financiero, etc.). Aquí comulgamos, vale destacar, con la idea de una única e indivisible independencia. Sin embargo, de cara a diversas manifestaciones de la dependencia –subdesarrollo económico, situación periférica, sobredimensionamiento de la cultura occidental como vector de modernización, etc.–, la independencia se puede caracterizar bajo las ideas-fuerza de autonomía política y desarrollo económico integral (es decir, incorporando lo social y lo cultural). Hoy en día, como se analiza aquí, la consecución de esas dos ideas-fuerza no puede escindirse de la política de integración regional.

El escenario actual de Sudamérica<sup>3</sup> da cuenta de una mirada renovada a “las fronteras latinoamericanas”, como diría Methol Ferré. Las características de la integración regional Sudamericana en el siglo XXI —que revisitamos en este trabajo— hacen tambalear los esquemas de pensamiento imperantes en tanto éstos develan su incapacidad para asir un fenómeno que, más allá de sus tensiones y/o contradicciones internas, destaca la unidad como herramienta política para lograr la independencia. Por lo tanto, el interrogante que guía este trabajo cuestiona los elementos concurrentes y divergentes entre los proyectos políticos de integración regional en América del Sur a lo largo de la historia reciente (desde mediados del Siglo XX a nuestros días). Precisamente, de cara a fenómenos novedosos de integración y a un pensamiento hegemónico incapaz de dar cuenta del actual escenario político, visitar estos procesos constituye una tarea de vital importancia para el científico social preocupado por explicar cabalmente los tiempos que corren. El pensamiento propio, Latinoamericano, merece ser priorizado respecto de conceptos extranjerizantes, pensados para otros contextos y no para una traslación acrítica a otras latitudes.

El recorrido por las experiencias de integración regional, acompañado de las ideas que les brindaron sustento, permite establecer lineamientos para el análisis del momento actual de la integración en el macizo sudamericano, así como esbozar reflexiones sobre la continuidad de los mismos. Nuestra hipótesis de trabajo afirma que en cada proyecto político de integración regional se pueden encontrar ideas-fuerzas de fases anteriores de la integración latinoamericana —que se retrotraen hasta el momento previo y concomitante al de la lucha por la emancipación e independencia—, junto con elementos del presente, los que moldean y (re)configuran cada uno de estos proyectos regionales. A partir de esta hipótesis general, también se reconoce aquí que en la década de los años noventa se evidencia una ruptura radical respecto de ideas-fuerza previas sobre la integración regional ya que el auge del Pensamiento Único obtuvo la posibilidad de visibilización y viabilidad de ideas contrarias al corpus neoliberal. Es por este motivo que se entiende el pasaje de la categoría de integración regional a la nominación de regionalismo, constructo que fue adjetivado para mostrar rupturas y continuidades en el continuum integracionista (nuevo, viejo, abierto, estratégico, posliberal, etc.).

## 1. Proyectos políticos e integración regional en la historia reciente de

3 La opción por América del Sur y no por América Latina se refiere a que, desde el punto de vista de los procesos políticos novedosos y en curso durante los últimos diez años, las posiciones en franca oposición al modelo neoliberal y el recupero de la necesidad de consolidar autonomía política y desarrollo socioeconómico integral e inclusivo es, a todas luces, un fenómeno localizado, geográficamente, en América del Sur (con matices entre cada gobierno: me refiero a los procesos de cambio político experimentados en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay). En segundo lugar, la opción por América del Sur la tomo de los aportes conceptuales al estudio de la integración regional realizados por Alberto Methol Ferré (2009), como veremos más adelante, la unidad de América Latina se inicia a partir de la unidad de América del Sur porque en este último se encuentra el núcleo básico de aglutinación del subcontinente, capaz de impulsar la integración en la parte Sur y, desde aquí, hacia toda América Latina.

## **América Latina (1960-2001)**

La integración regional ha recorrido caminos sinuosos desde el momento en que las elites criollas de las colonias en América Latina encaminaron procesos revolucionarios para alcanzar la independencia respecto de la Corona Española<sup>4</sup>. Será a partir de mediados del siglo XX cuando se ensayen las primeras experiencias de integración regional, tras un letargo de 150 años de separación, dando paso, luego, a movimientos sucesivos de integración y fragmentación.

### **1.1. Los años sesenta y la puesta en marcha de las ideas de la CEPAL**

A partir de la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el año 1948 bajo el objetivo de contribuir al desarrollo económico de la región a partir de estudios minuciosos que deriven en propuestas de políticas para los países, la integración regional en América Latina deja de ser una quimera para cristalizarse en proyectos políticos de largo alcance. Siguiendo a Miguel Teubal (1968), en un esfuerzo de síntesis de los elementos centrales de la visión cepalina de la integración regional del período revisitado, se destaca que bajo las premisas de que el desarrollo y la independencia económica y política de los países de América Latina dependen de su industrialización y de que el obstáculo a la industrialización en estos países se debe al déficit crónico de las balanzas de pagos (estrangulamiento externo), la respuesta consiste en encaminar dos procesos: por un lado, pasar a una industrialización pesada o difícil (es decir, sustituir bienes intermedios, como combustibles y bienes de capital, por medio de una industria capaz de producir maquinaria, equipos, productos químicos de base, etc.); por el otro, promover de manera masiva de exportaciones (tradicionales o no tradicionales). Vale destacar que el primero de los caminos no podía ser seguido por todos los países de manera simétrica, sino sólo los que contaban con una base industrial previa (fueron entonces Argentina, Brasil y México los beneficiados del proceso de integración regional encaminado entonces). Adicionalmente, esto conllevó a la paradoja de la industrialización, dada por el aumento de las necesidades de nuevas importaciones (con mayor valor agregado).

En este contexto, en el año 1960 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con la firma del Tratado de Montevideo (TM60). Su objetivo fue alcanzar una zona de libre comercio de manera gradual (en un plazo de 12 años) y asociativa. La iniciativa no devino en un mayor desarrollo—mucho menos equitativo—entre los países que la conformaban: el mayor desafío que debió sortear (y no pudo hacerlo) fue la situación de grados disímiles de

---

4 El caso brasileiro no se comprende en este movimiento porque la colonización y conquista de la Corona Portuguesa fue diferente ya que en el año 1808 la familia real y la nobleza portuguesa se trasladó al territorio colonial escapando de la invasión de las tropas de Napoleón Bonaparte en Portugal. El Imperio portugués tuvo, de esta manera, su capital en Río de Janeiro, hasta el año 1822 (independencia).

desarrollo entre los socios (en términos actuales: las asimetrías entre los miembros). En efecto, consolidó los flujos comerciales existentes y benefició a los países que ya contaban con una base industrial previa (Argentina, Brasil y México o ABRAMEX). Así, la integración regional de los años sesenta, y su componente eminentemente económico, demostró que no se lograron llevar adelante mecanismos para: asegurar una distribución más o menos equilibradas de los beneficios del mercado ampliado, revertir la situación de dependencia tecnológica respecto de los países centrales, encaminar políticas que propendan a la complementación industrial (en vez de reforzar las tendencias pre-existentes), etc. Se evidencian así los desafíos que los procesos de integración regional deben sortear en pos de un proyecto político desarrollista.

Un último elemento a destacar es que en estos años se gesta lo que Devés Valdez (2003) denomina el "mito de la integración": es decir, la recapitulación de la integración económica en una integración también política, social y cultural. A su entender, el exponente de la conformación de esta versión mítica de la integración es Felipe Herrera, quien elaboró un corpus teórico globalizante para situar los hechos latinoamericanos en la historia (diagnóstico) y presentar una propuesta (solución). En otras palabras, la productividad del enfoque de Herrera fue incorporar al pensamiento económico una vertiente filosófica-política para dotar de sentido la respuesta por la unidad. De esta manera, Herrera parte de la noción de una América Latina deshecha, fragmentada a lo largo de la historia (nótese la similitud con lo antes dicho por Alberto Methol Ferré) y que la forma para reconstituir la nación balcanizada por la historia es a partir de la integración regional. Su propuesta consiste en encaminar un nacionalismo continental, de carácter popular, pragmático y convergente.

A modo de síntesis se destacan los siguientes componentes: 1) el eje dinamizador de las propuestas de integración fue la economía, donde la integración regional constituyó una herramienta para promover el desarrollo en América Latina (vinculado a una estrategia de industrialización sustitutiva y al aumento de los intercambios); 2) la ausencia de instrumentos para aminorar las diferencias entre los países que conformaban el acuerdo regional, redundando en una distribución inequitativa de los beneficios del acceso al mercado ampliado; 3) la construcción de un relato histórico que apela a la visibilización de la fragmentación artificial generada en el siglo XIX y su consecuente superación por medio de la unidad, la que resulta, primero, de instrumentos económicos, para luego dar paso a los aspectos sociales y culturales (es decir, el relato de una América Latina unida que fue despedazada por factores exógenos); 4) el contexto excepcional de gestación da cuenta de la coincidencia de gobiernos desarrollistas en un escenario mundial que también presenció el surgimiento del proceso de integración regional Europa Occidental.

## 1.2. Los años ochenta: un momento de transiciones

El escenario de los años ochenta es uno de transición ya que los esquemas que se crean dan cuenta del agotamiento de los proyectos anteriores mientras se erige un nuevo tipo de integración regional, acorde a los cambios en el escenario internacional, cuyo aspecto más significativo desde el punto de vista simbólico es sentar las bases para trocar la categoría integración por la de regionalismo. La noción de transición es útil para comprender tanto los cambios en el orden económico y político mundial, así como los procesos de retorno a la democracia en el Cono Sur latinoamericano.

A lo largo de esta década se produjeron profundas modificaciones en la política y las políticas de los países de América Latina que habilitó la instalación, hacia fines del decenio, de un enfoque librecambista en la relación con los vecinos y con otros Estados. A nivel mundial se sucedieron elementos que abonaron al surgimiento de este nuevo tipo de integración, a saber: primero, la eliminación del conflicto Este–Oeste tras la caída del Muro de Berlín (1989) que implicó una relativa pérdida de primacía en la agenda internacional de los temas de índole militar y de seguridad internacional. Segundo, la preponderancia del comercio como denominador común de las relaciones internacionales y el auge del capitalismo financiero. Las negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, de acuerdo a su nombre en inglés) en pos de la re-estructuración del orden comercial internacional<sup>5</sup>. Tercero, este nuevo orden económico mundial se nutre, asimismo, del consenso ideológico en torno al neoliberalismo. Cuarto, la conformación de una visión fundamentalista de la globalización (Ferrer, 1998). Quinto, los procesos de transición hacia la democracia en el Cono Sur (Cavarozzi, 1991; Cavarozzi et al. 2004) y la crisis de la deuda externa.

Con todo, en esta década en América del Sur surgen dos procesos de integración regional: por un lado, se creó la ALADI (con la firma del Tratado de Montevideo de 1980) y, por el otro, se gestó el proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil. A continuación pasamos revista a cada uno de ellos. La ALADI instauró un sistema de preferencias comerciales entre los países latinoamericanos, dejando en un segundo plano la conformación de una zona de libre comercio. Por su parte, el proceso de integración regional que se inaugura en la década de los años ochenta con los acuerdos entre Argentina y Brasil, y que constituye el puntapié del MERCOSUR, puede ser comprendido a partir de cuatro componentes vinculados a la integración regional: democracia; conducción política; paz; desarrollo (Perrotta, 2010). Los documentos acordados entre ambos países fueron: la Declaración de Foz de Iguazú (1985), la Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear (1985), el Acta de Amistad Argentino – Brasileña de Paz, Democracia y Desarrollo (1986), el Acta para la Integración Argentina – Brasileña (1986) y el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB, de 1988), el cual devino en Tratado

---

<sup>5</sup> La Ronda Uruguay culminó en el año 1994 (Marrakech) y de sus acuerdos surgió la Organización Mundial de Comercio (OMC, en funcionamiento desde 1995) en tanto institución rectora de las relaciones comerciales multilaterales.

(que entró en vigencia el 23 de agosto de 1989). Puntualmente, el PICAB se fundó en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial hacia terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del sector privado empresarial en la ejecución del programa.

### **1.3. Los años noventa: la integración regional pasa a denominarse regionalismo**

La década de los años noventa inaugura una nueva fase en la integración regional a nivel global conforme al nuevo orden económico y político a nivel mundial (véase *ut supra*). Una de las operaciones performativas de mayor relevancia del decenio fue pasar a nominar a la integración regional en términos de regionalismo. Resulta interesante señalar que fue la CEPAL la que promovió un conjunto de políticas rotuladas como regionalismo abierto —en contraposición con las ideas esbozadas con anterioridad— que definido como:

“El proceso que surge (...) de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las *señales del mercado* resultantes de la liberalización comercial en general (...) [donde se pretende] que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la *competitividad internacional*, y que las complementen; [siendo el elemento distintivo de los acuerdos de este tipo] la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región” (CEPAL, 1990: 7. El destacado es mío).

Así, para la CEPAL de 1990, las medidas de política que debían de ser adoptadas consistían en la reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilización macroeconómica, el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, la construcción de infraestructura, la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares y la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región por medio de políticas sectoriales.

En el marco de los procesos unilaterales y multilaterales de apertura comercial, en esta década se crea el Mercado Común del Sur o MERCOSUR (1991)<sup>6</sup>, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>7</sup>, se reformula el Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones

6 El MERCOSUR se creó en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Sus primeros Estados Asociados fueron Chile y Bolivia, luego le siguieron Perú, Colombia y Ecuador. Venezuela se encuentra, en el momento actual, en proceso de adhesión para ser un Estado Parte.

7 El TLCAN es un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. Entró en vigencia el 1 de enero de 1994, tras la firma del acuerdo en noviembre del año anterior.



(CAN)<sup>8</sup>, se negocia el establecimiento de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA)<sup>9</sup> y algunos países (Chile, Colombia, Perú, en Sudamérica) firman tratados de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos y la Unión Europea, en línea con las prerrogativas aperturistas.

Estos procesos fueron catalogados (e impulsados) por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) bajo el rótulo de nuevo regionalismo, cuya novedad resultó de su composición interna y de su relación con el sistema de comercio regulado por la OMC. Respecto de la composición interna, se destaca la participación de Estados de diferentes niveles de desarrollo relativo (asimetría), sin incorporar previsiones para tender a igualar esta situación (políticas compensatorias). En lo que compete a la vinculación con la OMC, el nuevo regionalismo plantea una relación de complementariedad con el multilateralismo (apertura)<sup>10</sup>. En sus términos, “el nuevo regionalismo se inserta en un marco de reforma de políticas que fomentaba la economía de mercado en un ambiente institucional democrático y moderno” (BID, 2002: 37). En este marco, el BID identifica como los objetivos del nuevo regionalismo:

- a) el *fortalecimiento las reformas económicas estructurales* (como vía a la liberalización económica, donde la maniobra regional es un paso de tres, siendo los otros dos las estrategias unilaterales y las multilaterales);
- b) la *transformación económica* a partir de las nuevas oportunidades de exportación y diversificación, el mejor acceso a los mercados, y una mayor especialización;
- c) la atracción de *inversiones externas*; por otro lado, ciertas cuestiones de geopolítica como la promoción de la democracia, el desarme y el aumento del poder negociador en foros

8 La CAN se crea en el año 1996 a partir de la reformulación del Pacto Andino (1969). Forman parte de este proceso Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Chile fue miembro entre los años 1969 y 1976; con la dictadura de Pinochet y el establecimiento de una política aperturista a ultranza, Chile denunció el tratado y se separó. En el año 2006 regresó como miembro asociado. Venezuela fue miembro entre 1969 y 2006, momento en que se retira e inicia el proceso de adhesión al MERCOSUR.

9 Las negociaciones para conformar el ALCA se iniciaron en Miami (Estados Unidos) en 1994 con el objetivo de conformar una gran zona de libre comercio a nivel continental (excluyendo a Cuba) y concluyó en el año 2005 durante la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata (Argentina).

10 De acuerdo a la Secretaría de la OMC, existen 462 acuerdos comerciales regionales notificados en febrero de 2010, donde 345 fueron notificados de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1947 o el GATT de 1994, 31 de conformidad con la Cláusula de Habilitación y 86 de conformidad con el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Para esa fecha, estaban en vigor 271 acuerdos. Durante el funcionamiento del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), de acuerdo a su siglo en inglés, como es más generalmente conocido) entre los años 1948 y 1994 se habían notificado 123 experiencias; mientras que a partir del año 1995 el número ascendió en 300 acuerdos adicionales. La OMC postula que el 90 % constituyen zonas o tratados de libre comercio y el 10 % restante, uniones aduaneras (información obtenida en [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/region\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm), acceso 26.04.2010). Es dable señalar que de los 462 acuerdos notificados, alrededor de 200 pertenecen al comercio de bienes (es decir, en el marco del GATT): de éstos los países de América Latina participan en 51 acuerdos de comercio regional. La gran mayoría constituyen acuerdos de libre comercio y, en menor medida, uniones aduaneras; y dan cuenta del panorama favorable al “nuevo regionalismo”.

mundiales; y finalmente la cooperación regional funcional (BID, 2002: 37-39. El destacado es mío).

A raíz de lo expuesto se desprende que, durante los años noventa en los organismos regionales e internacionales, predominó una visión peculiar de la integración regional, definida como regionalismo y que fue concebida como una meta sí misma: liberalizar la totalidad del comercio intra e inter regional en bienes, servicios, propiedad intelectual, etc. Concomitante al pasaje nominal hacia el regionalismo, durante los años noventa, estos mismos organismos definieron por oposición a las experiencias desarrolladas previamente: la integración regional de los años sesenta fue catalogada como viejo regionalismo (BID, 2002) o regionalismo cerrado (este último, marcando su relación de confrontación con un sistema multilateral de libre comercio). Por supuesto, esta nueva nominación fue productiva en tanto señaló las disfuncionalidades y los problemas del proyecto político integracionista anterior, señalando las ventajas de los nuevos esquemas –podemos establecer un parangón con el discurso hegemónico del Pensamiento Único que pasó a denostar al Estado en su rol de proveedor de servicios públicos con el objetivo de “achicar el Estado para agrandar la Nación”; la operación discursiva es la misma: señalar las falencias de un modelo poco eficaz para erigir el modelo que se intenta imponer–. El cuadro 1 resume las diferencias entre una y otra experiencia, tal como fueran conceptualizadas por el organismo.

De esta manera, se forma una versión dicotómica (y una visión maniquea) sobre el regionalismo nuevo/viejo –abierto/cerrado, en vistas a identificar las bonanzas del tipo hegemónico: el discurso hegemónico neoliberal (pensamiento único) tildó de anacrónicas y poco eficaces a las experiencias previas. Sin embargo, es posible argumentar en contra de la caracterización de la integración regional de los años sesenta como “cerrada”. En términos de José Briceño Ruiz (2007) “la propuesta cepalina no excluía de forma absoluta la apertura a los mercados mundiales, circunstancia que se consideraba una etapa por la que la región tendría que transitar una vez que sus bienes logran ser competitivos en los mercados latinoamericanos [...]” (Briceño Ruiz, 2007: 21). Por esto, el autor propone definir estos procesos como regionalismo autonómico, ya que se combinan dos elementos que, a primera vista, parecen contradictorios: por un lado, en el marco del retorno del nacionalismo latinoamericano, se prioriza el crecimiento del mercado interno (con la industria ocupando un rol clave) y la mejora de las condiciones de vidas de la sociedad (derechos sociales y laborales). Por otro lado, se concierta en torno a la necesidad de lograr autonomía y reducir la dependencia de la región<sup>11</sup>.

11 El proceso no fue homogéneo y Briceño Ruiz distingue dos fases del regionalismo autonómico entre los años cincuenta y mediados de los ochenta: la fase voluntarista que refiere a las primeras iniciativas bilaterales y culmina con la firma del Pacto Andino; y la fase revisionista, que va entre el anterior hasta inicios de los años ochenta con la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Briceño Ruiz, 2007: 22).

**Cuadro N° 1: diferencias entre el regionalismo "viejo/cerrado" y el regionalismo "nuevo/abierto"**

| <b>Regionalismo viejo o cerrado<br/>(en el marco de la 2ª pós-guerra)</b>   | <b>Regionalismo nuevo o abierto<br/>(a partir de los años 90)</b>  |
|---|--|
| Tipo de acuerdos según los socios: simétricos (Norte-Norte, Sur-Sur), preferentemente. Si son asimétricos contemplan compensaciones.  | Tipo de acuerdos según los socios: acuerdos asimétricos (Norte-Sur), no contemplan compensaciones en caso de asimetrías. El criterio de proximidad geográfica no es condicionante.   |
| Objetivo: alcanzar un mercado común   | Objetivo: alcanzar una zona de libre comercio  |
| Medidas de política: liberalización entre los socios junto con elevados niveles de protección para terceros países (barreras externas altas, elevada desviación de comercio) con el objetivo de proteger el nacimiento y/o la promoción de industrias existentes. Planificación del Estado, con preponderancia de empresa pública. Elevada regulación de la inversión extranjera directa. | Medidas de política: liberalización y desregulación del comercio de bienes, servicios, derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, etc. Aliento a la apertura unilateral de parte de organismos comerciales y financieros regionales e internacionales. Pérdida del rol de conducción del Estado, más que como anclaje de las reformas estructurales (efecto candado). Re-regulación de la inversión extranjera directa para fomentarla. |
| Relación con el sistema multilateral de comercio: contraposición  | Relación con el sistema multilateral de comercio: complementariedad (tema discutido: stumbling blocks versus building blocks). Spaghetti bowl.   |
| Institucionalidad: densa  | Institucionalidad: mínima  |
| Acuerdo "modelo": la Comisión Económica Europea - el Pacto Andino.  | Acuerdo "modelo": el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.   |

Fuente: cuadro de elaboración propia en base a lo antes dicho

El nuevo regionalismo, así definido, constituye así "la victoria del modelo TLC" como forma de integración. Las características principales de la integración regional así comprendida son: 1) la relación de complementación con el sistema multilateral de comercio (BID; 2002); 2) una institucionalización mínima (Ibáñez, 1999); 3) en relación con lo anterior, la contradicción aparente

entre el ocultamiento simbólico de lo político y el hecho de que son experiencias impulsadas por gobiernos (constituyen políticas públicas) (Perrotta, 2010); 4) la participación (directa o indirecta) de actores y sectores económicos en las decisiones sobre la liberalización comercial (Sánchez Bajo, 1999).

En suma, pese a la aparente despolitización dada por el énfasis en el libre comercio, este tipo de experiencia de integración necesaria y exclusivamente económica, constituye, ante todo, un proyecto político, orientado al mercado más que a la sociedad. La opción por la apertura unilateral, regional y multilateral es una decisión política (efecto candado). Los sectores y grupos económicos dominantes (concentrados y multinacionales) lograron hacer sentir su voz; a diferencia de lo que sucedió con otros actores sociales. En este sentido, la conducción general de este tipo de proceso de integración estuvo colocada en el mercado.

## **2. Crisis del neoliberalismo y auge de un pensamiento alternativo: la integración regional en el Siglo XXI**

A fines de la década de los años noventa, el orden neoliberal demostró su incapacidad para generar desarrollo y, a partir de profundas crisis económicas, políticas y sociales en los países de la región, así como en los procesos de integración regional, se comenzaron a ensayar nuevas alternativas, las cuales recuperaron el rol del Estado bajo la premisa de desarrollo integral, movilización popular y participación ciudadana. En consecuencia, el mapa actual de la integración regional sudamericana se caracteriza por su complejidad: varios esquemas conviven en relaciones de solapamiento, complementación, convergencia y contraposición. El solapamiento está dado por la proliferación de acuerdos bilaterales a la par de experiencias regionales existentes (en otras palabras, todos los países sudamericanos forman parte de por lo menos dos iniciativas de integración regional, las cuales pueden estar superpuestas en términos de los objetivos y/o de los instrumentos de integración). Por su parte, la complementación se concibe a partir de que, en tanto la mayoría de los acuerdos de integración regional revisten un carácter de tratado de libre comercio, esta liviandad de objetivo de integración no es contradictoria con la cantidad de procesos del mismo tono. Asimismo, en los casos donde se comparte entre los acuerdos entrelazados un mismo sentido de la integración regional (como puede ser el caso de contribuir a un proyecto político vinculado a un modelo de desarrollo integral), los mismos se tornan convergentes y las experiencias acumuladas en uno constituyen una base de sustento y ampliación para un esquema más extenso. Sin embargo, al solapamiento y complementación se adiciona la presencia de modelos de integración regional contrapuestos (caracterizados a modo de tipos-ideales, a sabiendas de la complejidad de asir en la realidad todas las características asignadas a un modelo en un proyecto): por un lado, la profundización del nuevo regionalismo

a partir de la puesta en marcha de los Tratados de Libre Comercio en Perú, Colombia y Chile así como la propuesta a favor de la creación de una Alianza del Pacífico. Por otro lado, la crítica al neoliberalismo y a la integración definida como integración comercial en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil, Argentina y Uruguay, junto con la propuesta a favor de una integración centrada en los pueblos, conducida por los Estados y concebida como una política al servicio de proyectos políticos desarrollistas.

Consecuentemente, la novedad del regionalismo del siglo XXI, en este escenario complejo, consiste en el surgimiento de esquemas nuevos o bien en la modificación de existentes en torno a la dimensión invisibilizada en la época anterior: la política / lo político como eje ordenador de la distribución de los beneficios. Así, los procesos de integración regional actuales, si bien conservan su raíz comercial vinculada con el paradigma neoliberal han experimentado modificaciones sustanciales en el transcurso del último quinquenio. A partir del año 2003, y con mayor fuerza desde el 2005 –tras el rechazo al ALCA– en Sudamérica, los procesos políticos de algunos países se caracterizan por la presencia de nuevos gobiernos que promueven políticas de corte nacional popular y/o redistribucionistas que han (re)definido la integración regional a partir de concebirla como una herramienta para lograr desarrollo productivo y social integral, a la par de reivindicar la participación ciudadana y recuperar la noción de acceso a derechos. Estos son los casos de la reciente Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alternativa Bolivariana para las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y del relanzamiento del MERCOSUR en el año 2003.

En consecuencia, para desentrañar en qué consiste la integración regional del Siglo XXI, el primer paso es intentar conceptualizar el momento actual (considerado por autores como José Sanahuja (2008) y Emir Sader (2009), entre otros, en términos de posliberal y/o posneoliberal) ya que, de la misma manera de la Reforma Estructural operó a favor de un tipo particular de integración –como forma de inserción en el mundo–, su contestación conllevó a la redefinición de la estrategia de integración anclada en la liberalización comercial omnicompreensiva.

Brevemente, los procesos políticos latinoamericanos recientes pueden definirse a partir de la aparición de nuevos gobiernos que, tanto en el plano de las políticas que encaminan como de sus discursos se separan del modelo previo. Cuentan, asimismo, con ciertos márgenes de acción para llevar adelante sus orientaciones de política pero se encuentran recortados por restricciones previas tanto domésticas como del marco regulatorio global que, a modo de “candado”, impiden desandar elementos nodales del neoliberalismo. Al mismo tiempo, se observan estilos diferenciados entre estos nuevos gobiernos respecto de la profundidad de las medidas de política adoptadas (en términos de los grados de separación respecto del modelo hegemónico de los noventa).

## 2.1. El MERCOSUR en el escenario post-hegemónico

Un nuevo relato del devenir del MERCOSUR se requiere para un análisis certero del rumbo adoptado con el cambio de siglo así como de los obstáculos que aún persisten. Respecto del nuevo rumbo, la concertación en el momento actual de nuevos gobiernos orientados a un régimen nacional – popular es un factor para nada desdeñable en la explicación de las características actuales del proceso. Sin embargo, no debe entenderse por ello que la integración se apoye únicamente en la presencia de fuertes Presidencialismos (orientados ahora al desarrollo integral de sus pueblos). En línea con lo esbozado en el acápite anterior, el giro y la contestación a la fase neoliberal ha sido posible gracias a masivas movilizaciones populares y sociales renovadas. En lo que a obstáculos refiere, al encontrarse el MERCOSUR y los Estados que lo componen en una fase de inflexión, se observa la persistencia de lógicas y dinámicas propias de la fase anterior (comercial). La estructura institucional, esencialmente, se encuentra desbordada y anticuada para dar cauce al renovado modelo de integración. En consecuencia, se desprende el desafío de cómo lograr cristalizar y consolidar las agendas sociales, productivas y ciudadanas que han surgido en el período actual. A continuación, se procede al análisis del momento presente del MERCOSUR.

La fase actual del proceso de integración regional descansa sobre la ampliación del eje económico-comercial a nuevas agendas de política, que surgieron de la fuerte crítica realizada en el escenario de crisis: el MERCOSUR de los años noventa dejó entrever la grave situación de asimetrías entre los socios regionales (y entre los actores económico, político y sociales ganadores y perdedores); la inequidad del proceso en tanto no se atendieron demandas sociales y desigualdades profundas; la opacidad, falta de transparencia y ausencia de canales de participación; en suma, la debilidad de colocar al mercado como motor de la integración. A partir de este diagnóstico y los recambios gubernamentales, surgieron iniciativas en cada campo: se tornó imperioso contar con programas de reducción de las asimetrías; lanzar y fortalecer políticas sociales sobre una base amplia de actores y sectores; la necesidad de una reforma institucional integral que habilite la participación y la representación ciudadana; apuntalar el sistema de integración comercial en línea con un modelo de desarrollo integral e inclusivo (Vazquez y Briceño Ruiz, 2009).

La crítica y ruptura respecto de la fase anterior se marca con el acuerdo entre el Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva (Brasil) y el Presidente Néstor Kirchner (Argentina), en lo que se ha dado a conocer como el “Consenso de Buenos Aires”, en oposición y crítica al Consenso de Washington<sup>12</sup> (Vazquez y Briceño Ruiz, 2009). La reunión entre los mandatarios se realizó el

12 El término fue acuñado por primera vez por John Williamson para referirse al consenso que existió en la capital estadounidense, la cual congregaba, en pocas cuerdas, diversos organismos de peso para el moldeo del orden económico de los años noventa: el FMI, el Banco Mundial, la Reserva Federal, el Congreso y los órganos de los poderes administrativos de los EEUU. Elaboró un documento, en el año 1989, de diez puntos donde señaló los 10 puntos de las recetas neoliberales de

13 de octubre del año 2003 en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) y su resultado se plasmó en un documento de veintidós puntos que ilustran lo que devendrá para los nuevos gobiernos nacionales y el tipo de integración regional. Se subrayan a continuación algunas de las afirmaciones realizadas:

- destacan y revalorizan el *derecho de los pueblos al desarrollo* para lograr su bienestar, reafirmando la voluntad de cooperar bilateral y regionalmente en pos de este objetivo;
- señalan la necesidad de *fortalecer la democracia* en la región y la responsabilidad histórica de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad ya que éstas constriñen el pleno ejercicio de la ciudadanía;
- indican la preocupación por aumentar la *participación social* en la región;
- reconocen que la común aspiración al desarrollo implica otorgar una absoluta prioridad a la *educación como herramienta de inclusión social*, en tanto su capacidad integradora y equiparadora no ha sido superada por ninguna otra política social;
- afirman su voluntad de *redoblar los esfuerzos para que las universidades* e institutos de ciencia y tecnología multipliquen y potencien sus vínculos, con el fin de generar un polo científico tecnológico regional que profundice las investigaciones básica y aplicada, con criterios de sostenibilidad y equidad social;
- reconocen *la situación de asimetrías*, los desequilibrios y las desigualdades, proponiendo, entonces, instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio;
- ratifican una profunda convicción de que el *Mercosur* no es sólo un bloque comercial sino que constituye un *espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido*;
- entienden que *la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo*, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando la voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacan que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos (Consenso de Buenos Aires, 2003. El destacado es mío).

---

ese momento, a saber: 1. Disciplina fiscal; 2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3. Reforma Impositiva; 4. Liberalización de los tipos de interés; 5. Un tipo de cambio competitivo; 6. Liberalización del comercio internacional; 7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas; 8. Privatización; 9. Desregulación; 10. Derechos de propiedad delimitados (Williamson, 1990).

El Consenso de Buenos Aires se plasmó, luego, en el MERCOSUR en el Programa de Trabajo 2004-2006 (adoptado por la decisión CMC N° 26/03). La tabla que sigue pasa revista a las áreas de política y los objetivos que se identificaron como prioritarios para esta nueva etapa.

**Cuadro 2: Agendas y objetivos de política regional – Plan de Trabajo 2004-2006 del MERCOSUR**

| <b>Agenda</b>              | <b>Objetivos</b>   |
|----------------------------|--|
| <b>Económica-comercial</b> | Consolidar la Unión Aduanera; Tratamiento de las Zonas Francas; Defensa comercial y de la competencia; Integración Productiva; Fondos Estructurales; Integración Transfronteriza; Promoción de Exportaciones; Reglamentos Técnicos; Incentivos; Armonización Tributaria; Coordinación Macroeconómica; Mercado regional de capitales; Políticas Agrícolas; Biotecnología; Facilitación Empresarial; Negociaciones externas; Compras gubernamentales |
| <b>Social</b>              | Participación de la sociedad civil; Temas sociales; Visibilidad cultural; MERCOSUR ciudadano; Circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores; Educación para el MERCOSUR; Derechos Humanos.   |
| <b>Ciudadana</b>           | Parlamento del MERCOSUR; Fortalecimiento institucional.  |
| <b>Nueva</b>               | Programa de cooperación de Ciencia y Tecnología; Integración física y energética.  |

Fuente: Elaboración propia en base a decisión CMC N° 26/03.

A partir de esta planificación de la integración regional entendida como integral, el MERCOSUR abrió una nueva fase con logros puntuales en diversos puntos del programa. Así, las orientaciones de política regional y política nacional confluyeron nuevamente: de la misma manera que la reforma del Estado encontró en el nuevo regionalismo un aliado, ahora el esquema de integración se orienta en torno a un modelo de desarrollo que contempla beneficios para un mayor número de actores, en especial aquellos que habían sido relegados en la etapa anterior, en consonancia con los gobiernos nacionales progresistas y/o de tinte redistribucionista que delinean el mapa político sudamericano. Las políticas del MERCOSUR no son sino un reflejo y amplificación / potenciación de las modificaciones experimentadas a nivel doméstico, a la vez que lo retroalimentan.

En un esfuerzo de síntesis, las principales acciones encaminadas son las siguientes. Primero, el avance hacia la consolidación de la unión aduanera con la reciente firma del Código Aduanero Común, por medio de la decisión del CMC N° 27/10 (San Juan, 2010). Esta unificación de posi-



ciones implica una mayor coherencia en las disposiciones aduaneras y coadyuva a la eliminación del doble cobro del arancel externo común. A continuación, el lanzamiento de los siguientes instrumentos en la Cumbre de Tucumán (junio 2008): Programa de Integración Productiva, el Fondo de Garantía para las Pequeñas y Medianas Empresas, el Grupo de Integración Productiva y el Programa Marco de Ciencia y Tecnología. Estos instrumentos se suman a la actividad de los Foros de Competitividad y abonan por un MERCOSUR que de sus primeros pasos hacia la integración productiva (Inchauspe, 2009). Tercero, respecto de la resolución de las asimetrías la iniciativa regional la constituyen los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), apuntando a resolver las asimetrías estructurales no así las regulatorias (Porta, 2008; Inchauspe, 2009). Cuarto, en el campo de desarrollo científico y tecnológico, además del Programa Marco antes citado, se ha dado curso a un Programa de Apoyo a la Biotecnología en la Plataforma Biotech (Perrotta, 2009). En quinto lugar, en lo que compete a la agenda social, los avances han sido vastos; en especial si se toma en consideración que se partió de un escenario de ausencia de políticas en este campo (salvo en casos puntuales como la política educativa). Las diferentes Reuniones Especializadas han dado cauce a iniciativas en cada uno de sus campos: agricultura familiar, género, cooperativismo, etc. Asimismo, el Sector Educativo del MERCOSUR ha logrado consolidar acciones encaminadas en la década anterior (como es el caso de las políticas de educación superior) y de promover nuevas actividades (en especial en lo que refiere a Derechos Humanos y a una educación para la ciudadanía regional) (Perrotta y Vazquez, 2010). En el campo de política de desarrollo social en sentido estricto, un avance fundamental ha sido la creación del Instituto Social del MERCOSUR y las diferentes propuestas que abogan por una nueva identidad conceptual para el proceso de integración (Vazquez, 2010). Desde la Cumbre de Córdoba de mediados del 2006 se asiste a un proceso de Cumbres Sociales con alta participación de la sociedad civil (Inchauspe y Perrotta, 2008).

Si bien la dimensión social del MERCOSUR es una de las características más salientes de la etapa actual del proceso de integración, resulta imperioso destacar que, durante la fase comercialista, el regionalismo social se plasmó en dos agendas: la sociolaboral y la educativa. Como se afirmó en otro trabajo, la primera consistió una iniciativa *bottom-up* en tanto fueron los actores sociales (los sindicatos nucleados en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur) los que presionaron por la discusión en torno a un Protocolo Socio Laboral; mientras que el Sector Educativo del MERCOSUR se corresponde con una iniciativa que ingresó en la agenda política regional desde una perspectiva *top-down*, ya que fueron los Ministros de Educación los que ejercieron incidencia para contar con el Sector (Inchauspe y Perrotta, 2008).

Finalmente, la ciudadanía regional se ha visto favorecida por la creación del Parlamento del MERCOSUR (ParlaSur), una institución orientada a la representación directa de los ciudadanos del MERCOSUR que se convertirá en la caja de resonancia de la ciudadanía regional (Caetano,

2006; Porcelli, 2009). Su rol actual consiste en su capacidad de acompañar las demandas de otras instituciones regionales y canalizar la participación ciudadana de manera de convertirse en una caja de resonancia para las agendas no comerciales que ven imposibilitado su accionar por estar a la merced de la estructura institucional de Ouro Preto. Si bien el acuerdo político (en torno a la cantidad y distribución de los escaños) pudo concretarse en el seno del Parlamento a principios del año 2009, tras un arduo proceso de negociación, el mismo fue finalmente aprobado por el Consejo de Mercado Común (CMC) en octubre de 2010. Así el "criterio de representación ciudadana" se incorporó en la normativa regional con la Decisión del CMC N° 28/2010.

Sin embargo, en este recorrido de luces y sombras respecto del modelo anterior, se evidencian las disfuncionalidades del modelo institucional. A título ilustrativo, todas las políticas regionales continúan dependiendo funcionalmente del Consejo del Mercado Común (CMC) (y/o del Grupo del Mercado Común (GMC), de acuerdo a la delegación de capacidades del primero sobre el segundo): en otras palabras, los consensos encaminados en la agenda de desarrollo social, por ejemplo, deben ser remitidos como recomendación al CMC, que los aprueba o rechaza. Al mismo tiempo, los actores con mayor capacidad de cabildeo (o lobby) siguen siendo, como en la fase anterior, las grandes empresas multinacionales y/o translatinas (de origen brasilero en su mayoría)<sup>13</sup>; y estos actores inciden, en particular, sobre las dos instituciones decisorias (CMC y GMC). Sobre esto último, por ejemplo, los avances de la dimensión de integración productiva deben matizarse si consideramos el papel de los actores concentrados, obstaculizando y/o orientando los programas hacia sus intereses<sup>14</sup>.

A modo de síntesis, el proceso de integración actual se caracteriza por la priorización dada a "la política": la conducción del proceso ya no descansa en el libre mercado, sino que son los gobiernos y los actores sociales y políticos los llamados a ocupar un lugar de relevancia en la orientación y el ritmo del proceso. Esto implica, en primer término, que los gobiernos de los Estados Parte (y la mayoría de los asociados) coinciden en asumir un rol de redistribución de los beneficios de la integración regional. Esta redistribución pretende, por un lado, igualar a los países (reducción de diversos tipos de asimetrías) y, por el otro, incorporar agendas y actores que habían permanecido relegados. Este último aspecto constituye el común denominador de los modelos de desarrollo nacional impulsado en cada Estado Parte; si bien estos modelos no quedan al margen de las presiones de las elites empresariales, en el marco de la puja redistributiva, el Estado ocupa un rol central para igualar los beneficios y el acceso a derechos. En segundo lugar, la dimensión política refiere a la participación creciente de amplios sectores sociales en diversas agendas del proceso de integración, donde el Estado asume el rol de, no sólo abrir los canales de participación sino que, además, contribuir a la organización de esa participación. La

---

13 En lo que compete al papel de las multinacionales, un trabajo pionero ha sido el de Sánchez Bajo (1999).

14 Al respecto, véase: Inchauspe, 2009.

creación de las Reuniones Especializadas es un ejemplo de ello: no surgen únicamente para que los actores tengan voz en la formación de determinadas políticas regionales, sino que el propio proceso estimula los espacios de institucionalización y organización de la participación social<sup>15</sup>. Por su parte, la participación ciudadana es canalizada en el ParlaSur. Si bien no todos los Estados Parte han procedido a la elección directa de los parlamentarios, en potencia, implica la posibilidad que la pluralidad de voces esté presente en la institución, canalizando los conflictos y demandas a partir de la deliberación.

## 2.2 . Propuestas de conceptualización: el regionalismo ¿pos(neo)liberal?

Tras haber realizado el análisis de dos de los procesos novedosos en América del Sur, es posible retomar la discusión en torno de cómo caracterizar al momento actual de la integración regional. José Sanahuja (2008) ha propuesto, para algunos de los esquemas en curso, la utilización de la categoría de regionalismo posliberal, cuyas características estarían dadas por:

- a. La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
- b. El retorno de la "agenda de desarrollo", en el marco de las agendas económicas del "post-Consenso de Washington", con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- c. Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d. Un énfasis mayor en la agenda "positiva" de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.
- e. Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.

---

15 Tomo el caso de la REAF como ejemplo de este doble sentido de fortalecimiento de la participación social: como toda Reunión Especializada, permite que actores sociales participen en las reuniones semestrales (destacando que sigue prevaleciendo la lógica de funcionamiento por delegaciones nacionales). En el caso del grupo de trabajo Juventud Rural, que mantiene esta lógica de participación, ha encaminado un curso regional de dos años para jóvenes agricultores familiares (del cual he participado como docente en los años 2009 y 2010) que contribuyó a la organización de la participación de estos actores (que se encontraban dispersos).

- f. Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.
- g. Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- h. La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja, 2008: 22-23).

La caracterización de “post- liberal” está dada, entonces, por el interés de los gobiernos sudamericanos por trascender el modelo del nuevo regionalismo. Al respecto, es menester señalar que Sanahuja está realizando estas aseveraciones para dos casos puntuales, novedosos en el siglo XXI (respecto de las rupturas que representan frente a los esquemas regionales “estilo TLC”), a saber: el ALBA-TPC y la UNASUR. En sus términos, si bien “ambas expresan una determinada lectura del regionalismo [...] ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término” (Sanahuja, 2008: 24). Esto es así, a nuestro entender, a causa de la coexistencia de estos nuevos arreglos y compromisos regionales con los acuerdos Norte-Sur y el desencantamiento de las estrategias de inserción internacional al estilo TLC. Con todo, “el momento actual podría ser caracterizado como un período de transición, sin modelos claros, un mayor grado de politización de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos” (Sanahuja, 2008: 25).

Otros autores han avanzado en la caracterización de los procesos regionales recientes, a saber: para comenzar, en tanto se concibe que la integración regional no sirve de manera única a propósitos de liberalización comercial y atracción de capitales, Mariana Vazquez (2010) propone el término de regionalismo social: se afirma que la integración regional es un mecanismo para la puesta en marcha de políticas sociales regionales que permitan generar estándares sociales, impulsar políticas redistributivas y fomentar la perspectiva de derechos. Esta visión también supone la necesidad de reducir las asimetrías entre los socios regionales. Por su parte, Briceño Ruiz (2010) propone la noción de regionalismo productivo, que se caracteriza por concebir a la integración como un medio para favorecer y promover la transformación productiva de los países menos desarrollados un desarrollo industrial conjunto y la búsqueda de unificación de las economías en base al principio de solidaridad. Este modelo no se presenta como contradictorio a la apertura comercial y la atracción de capitales foráneos; al contrario, combina en un equilibrio minucioso los rasgos propios del regionalismo estratégico con proyectos que fomenten la generación de cadenas productivas a nivel regional.

Coincidimos con los autores respecto de la incapacidad de nombrar al momento actual con una categoría concluyente y la inconveniencia de desarrollar, aún, una nominación certera sobre estos procesos recientes y novedosos, rescatando su singularidad, la falta de cristalización de

los cambios y la multiplicidad de elementos a ser considerados (los cuales, aún están siendo develados).

### **Conclusiones: ayer, hoy y ¿siempre?**

A lo largo de este trabajo se ha intentado demostrar en qué medida cada proyecto político de integración regional —desde mediados del siglo XX a nuestros días— se gesta sobre la base de ideas-fuerzas vinculadas a la unidad. La unidad (léase, la integración) es la condición de posibilidad de la independencia (léase, la autonomía política, el desarrollo económico integral y la democracia como régimen de gobierno). En este sentido, se ha mostrado por qué el primer intento de integración se gesta en América del Sur —y entre Argentina y Brasil, puntualmente— y en qué medida la integración regional se alcanzó, por primera vez, a partir de su reconfiguración en integración económica regional pero que, tibiamente quizás, adicionó el componente político-filosófico (mítico para algunos) de entender a la unidad como destino inexorable, un retorno a las raíces de una América Latina deshecha tras los procesos independentistas. Los años sesenta, así, fueron terreno fértil para el pensamiento y la práctica de la integración regional concebida como una herramienta de política pública al servicio del desarrollo de los pueblos y la defensa de la soberanía nacional. Se demostró, bajo la idea de “transición” como permanecen estas ideas-fuerza durante la década de los años ochenta —como lo demuestra el acercamiento argentino-brasileño a partir de 1985— pero que, en el marco de las profundas transformaciones experimentadas en los planos económico, político, cultural y del conocimiento/pensamiento, no se lograron cuajar esos proyectos políticos, prevaleciendo acuerdos más flexibles... una solución de compromiso de cara a lo que la historia de los años noventa depararía. En efecto, la segunda hipótesis de trabajo que orientó este estudio se propuso indagar en qué medida los años noventa dan cuenta de un quiebre en el pensamiento latinoamericano (propio) sobre la integración regional al unísono del pensamiento único (Neoliberalismo): pues bien, el pasaje de la categoría “integración regional” por el de “regionalismo” (adjetivado, vale destacar) deja entrever la separación tajante respecto de esas ideas-fuerzas y la confección de un tipo de integración regional lavada: promover la liberalización comercial regional como el segundo paso (tras la apertura unilateral) en pos del objetivo de un multilateralismo sin ataduras, libre. El regionalismo de los años noventa se erigió como la estrategia para lograr competitividad internacional y aumentar el poder de negociación de los países en vías de desarrollo en los foros multilaterales, denostando y catalogando de anticuado y anacrónico al tipo de integración previo. Esa búsqueda por la competitividad, que derivó en cierto crecimiento económico, no produjo desarrollo; mucho menos, la redistribución social equitativa de los beneficios de ese crecimiento.

Sin embargo, el siglo XXI trajo aparejado nuevos horizontes para la política latinoamericana

y, consecuentemente, para la política de integración regional. Con la crisis del modelo hegemónico y el surgimiento de propuestas alternativas, canalizadas electoralmente a partir de la llegada al poder de nuevos gobiernos en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela (este último, un poco antes de la crisis de fin de década) se renueva el impulso a los procesos de integración regional en clave a las ideas-fuerza antes señaladas. El MERCOSUR post 2003 da cuenta de este momento de cambio (respecto de la fase anterior neoliberal) y de continuidad (con algunos elementos del momento previo pero, en especial, de una continuidad de largo alcance, con los proyectos de los años sesenta y con los proyectos de los héroes de la Patria Grande).

Del trabajo se desprende que existe una vinculación entre los proyectos políticos nacionales y el proyecto de integración regional que se encamina en un momento histórico peculiar. De la misma manera que esta nueva fase de la integración regional se explica, en buena medida, a partir de la contestación al Consenso de Washington y la llegada al poder de nuevos gobiernos de corte nacional-popular (redistribucionistas, como prefiero denominarlos), el regionalismo de los años noventa se comprende en el marco de gobiernos que encaminaron a rajatabla las medidas de Reforma Estructural del Estado. Esta constatación abre un interrogante sobre la fragilidad o precariedad de la estabilidad del momento posneoliberal y sus conquistas para el campo de la integración regional. En otras palabras: cambios del color político de los gobiernos en cada uno de estos países ¿conllevará, necesariamente, a modificaciones en la política y las políticas regionales encaminadas?, ¿se podrán mantener o sobrevendrá un nuevo momento neoliberal? Pues bien, la clave es generar –a imagen y semejanza de la receta de los organismos financieros regionales e internacionales– un nuevo “efecto candado”, aggiornato y adaptado a los tiempos que corren. Esto es, si en los años noventa, la opción de un país a favor de un acuerdo de integración regional (nuevo regionalismo) tuvo como uno de sus argumentos centrales brindarle estabilidad y seguridad jurídica a los capitales externos y a las grandes multinacionales beneficiadas de la apertura a partir de la firma de un acuerdo (tratado internacional) difícil de desandar unilateralmente y sin costos políticos por un país; los acuerdos renovados (como el MERCOSUR, la UNASUR, el ALBA-TPC) deben de generar en diferentes áreas de políticas este efecto candado, generando consensos en torno a las políticas vinculadas al desarrollo integral de sus pueblos y cristalizándolas por medio de acuerdos internacionales y una institucionalidad creativa como para evitar que su “vuelta atrás” sea fácil de desandar.

Partir de la retroalimentación entre los niveles nacional y regional (considerando a la política regional también y, eminentemente, como una política nacional) es menester alejarse de posiciones que contraponen lo regional y lo nacional. Un proyecto nacional integral puede articularse y traducirse a un proyecto de desarrollo regional. Esta afirmación, por tanto, nos remonta a las palabras iniciales de Alberto Methol Ferré: “Separación e Integración son contrarias. ¿Hasta

dónde llegan? Las gentes parecen no querer pensar esto a fondo, pues implicaría quizás la ruptura y reversión de todos los hábitos en que se han formado". Es hora de que se comiencen a revisar nuestros hábitos para dar cuenta de un MERCOSUR en tiempo largo y de una región con características nuevas, viejas y por (re)definir.

Finalmente, del artículo se desprende que la región sudamericana experimenta una "disputa por el modelo" de integración regional. Los dos modelos dicotómicos (a sabiendas de que la realidad es mucho más compleja que esta presentación al estilo "tipo-ideal") son el señalado a partir de la discusión del MERCOSUR y de las categorías de regionalismo posliberal, regionalismo inclusivo, regionalismo productivo (entre otras denominaciones aún no concluyentes), por un lado, y de lo que considero "la victoria del modelo TLC", esto es, la aplicación de los preceptos sobre el nuevo regionalismo neoliberal. Aún es difícil avizorar cuál de los dos logrará hegemonía ya que, si bien el mapa sudamericano se asemeja, de manera global, al escenario aquí mostrado, el otro modelo, el neoliberal, se encuentra profundamente enraizado. La opción por la integración regional, entendida como herramienta de política pública al servicio del desarrollo, la autonomía y la democracia, está a la espera de soluciones creativas a la voracidad del capital (y la mano invisible del mercado). Será la región, por lo tanto, el campo que permitirá poner en juego la correlación de fuerzas entre uno y otro modelo. Al mismo tiempo, la disputa por el modelo no se da, únicamente, entre esquemas de integración regional contrarios (la propuesta de la Alianza del Pacífico versus ALBA-TPC) sino que al interior de las propuestas —como se expuso para el caso del MERCOSUR, pero vale también para la UNASUR— se encuentran elementos y actores presionando por uno u otro. Por ello, en el MERCOSUR actual (como escenario de ruptura) se experimentan continuidades del modelo previo: la deficiencia mayor es el desfasaje de la estructura institucional (y la toma de decisiones en particular) respecto de las nuevas agendas de política. La lucha por la reforma institucional, por lo tanto, continúa en la agenda de la integración. ¿Podrá mantenerse la agenda social, ciudadana y productiva en un escenario de recambio gubernamental? Como se expuso, a menos que se logre el anclaje de estas nuevas temáticas e instituciones en una arquitectura que la sustente y en acuerdos internacionales (regionales) que expresen los consensos entre los Presidentes, el modelo actual tiene una precariedad inherente, potencial. Este es un momento de responsabilidad histórica de estos nuevos gobiernos de poder aferrar en estructuras sustentables las modificaciones (conquistas) alcanzadas en estos años.

## REFERENCIAS

- BID. (2002). "El nuevo regionalismo en América Latina", en Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina*. Buenos Aires: BID.
- Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Merida: Universidad de Los Andes.
- Caetano, G. (2006). "Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?", en *Análisis y Propuestas* (24).
- Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos* (74).
- Cavarozzi, M., y J. M. Abal Medina (2002). *El asedio a la política. Los partidos tras la década del neoliberalismo en Latinoamérica*. Rosario: Homo Sapiens.
- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Devés Valdés, E. (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos.
- Ferrer, A. (1998). "Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global". En Ferrer, Aldo (Ed.), *El capitalismo argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ibañez, J. (1999). "El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa". Trabajo presentado en *XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales dedicadas al tema "Iberoamérica ante los procesos de integración"*.
- Inchauspe, E. (2009). "Integración Productiva en el MERCOSUR: continuidades y rupturas en esta nueva agenda de cooperación regional". Trabajo presentado en *IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*.
- Inchauspe, E. y D. Perrotta (2008). "El Mercado Común del Sur: ¿más que un acuerdo de integración regional comercial?" Trabajo presentado en *Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo*.
- Methol Ferré, A. (1996). "La integración de América en el pensamiento de Perón", *Conferencia*.
- Methol Ferré, A. (2004). "De la Separación a la Integración. De Alberdi a Perón y el Nuevo ABC". Trabajo presentado en *Primer Congreso Internacional del MERCOSUR Desde el MERCOSUR a la Patria Grande*, organizado por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires.
- Methol Ferré, A. (2009). *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.
- Perrotta, D. y M. Vázquez (2010). *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las*



- agendas en desarrollo social y educación*. Montevideo: CEFIR - In Went.
- Perrotta, D. (2009). "La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos". Trabajo presentado en *IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*.
- Perrotta, D. (2010). "La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR". Trabajo presentado en *II Jornadas de Relaciones Internacionales: Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?*
- Porcelli, E. (2009). "El Parlamento del MERCOSUR; entre la profundización y la irrelevancia", en *El Príncipe*, N 3(2).
- Porta, F. (2006). "Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas", en *Cuadernos del CENDES*, N 23(63).
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda Latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI-Clacso coediciones.
- Sanahuja, J. (2008). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe". En L. Martínez, L. Peña y Mariana Vazquez (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.
- Sánchez Bajo, C. (1999). "MERCOSUR's Open Regionalism and Regulation: Focusing on the Petrochemical and Steel Sectors". *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies*, XXIX (1-2).
- Teubal, M. (1968). "El fracaso de la integración económica latinoamericana", en *Desarrollo Económico*, N 8(29).
- Vazquez, M. (2010). *Historia y presente del debate sobre los modelos de integración regional en América Latina*: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia.
- Vazquez, M. (2010). *El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur*. Mimeo.
- Vazquez, M. y Briceño Ruiz, J. (2009). "O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois", en *Nueva Sociedad*, especial en Portugués.
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington DC: Institute for International Economy.