



**Claudia S. KRMPOTIC**  
(organizadora)

# Apuntes para un Mercosur interpelado

Myriam E. BARONE  
Vicente de Jesús FERNÁNDEZ-MORA  
Walter F. GADEA AIELLO  
Francisco J. GARCÍA MORO  
Leonardo GRANATO  
Gabriela V. GUIMAREY  
Claudia S. KRMPOTIC  
Nahuel M. LIZITZA  
María B. LUCUIX  
Noemi B. MELLADO  
Javier A. NICOLETTI

Apuntes para un Mercosur interpelado / Myrian E. Barone ... [et al.] ; compilación de Claudia Sandra Krmpotic. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Dirección de Publicaciones, 2022.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga  
ISBN 978-950-29-1934-8

1. Mercosur. 2. Integración Regional. 3. Gobierno Local. I. Barone, Myrian E. II. Krmpotic, Claudia Sandra, comp.  
CDD 327.116

---

Corrección de textos: Karen Vanesa Rynkiewicz  
Diseño: Daniel Vidable

Tipografías: Archivo ©  
Diseñada por Héctor Gatti & Omnibus-Type Team  
Libro de edición argentina



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional  
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

# El Mercosur ante nuevos reensamblajes. ¿Cómo retomar la tarea de la integración regional?

---

Claudia Sandra Krmpotic\*  
Myriam Elena Barone\*\*

## Introducción

El Mercosur referencia intereses, procesos políticos, territorios, poblaciones, etc., o sea, podemos considerarlo como un "artefacto" o híbrido, mezcla de elementos naturales y socioculturales, que generó, genera y generará ensamblajes múltiples que pueblan la existencia de la "realidad" de ese constructo (Latour, 2001). Fue pensado –en un primer momento– como una solución estratégica a los problemas comunes de los países integrantes y un desafío para el desarrollo socioeconómico más equitativo. Respondió al problema del desarrollo como aspecto del proceso de descolonización en tanto *locus* central del pensamiento latinoamericano, en un contexto particular signado por el fin de la Guerra Fría y el inicio de un nuevo orden mundial simbolizado en el denominado Consenso de Washington, por la interdependencia transnacional y la revolución tecnológica.

---

\* Doctora en Servicio Social/PUC-SP, Brasil. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) Buenos Aires, Argentina. ID <https://orcid.org/0000-0001-8969-9345>

\*\* Doctora en Ciencias Sociales/UBA, Argentina. Universidad Nacional de Misiones, Argentina. ID <https://orcid.org/0000-0002-2332-9779>

Diversos argumentos incidieron notoriamente para que los voceros o propaladores del Mercosur fueran delineando paulatinamente la entronización y estabilización –siempre con un carácter provisional– de ese bloque regional.

El Mercosur pivoteó sobre dos propósitos: la integración y la cooperación regional, cuestiones que hoy día parecen enmarcarlo en un laberinto retórico, a la vista de numerosas demandas/voceros insatisfechos y críticas condiciones socioeconómicas agravadas por la pandemia del COVID-19. El virus produjo respuestas “poco esperadas” por parte de las instituciones públicas –cierre hermético de las fronteras, escasa colaboración y solidaridad entre los países a nivel sanitario, etc.–, al tiempo que visibilizó la importancia que poseen las redes microsociales, capilaridades en cuya trama continuó –de la manera en la que se pudo (cruce ilegal, trámites de repatriación, pedidos de ayuda, etc.)– la vida cotidiana de personas y comunidades. Al respecto, en publicaciones propias recientes hemos notado que las tomas de posición de los gobiernos centrales de los países miembro del Mercosur exhiben una pérdida de consenso del bloque casi inédito desde su creación. Asimismo –dado el origen antropogénico de muchos riesgos y peligros–, se puso en evidencia la necesidad de replantear las relaciones entre humanos, artefactos y ambiente. En virtud de la concentración poblacional urbana en la región, conceptos como *riesgo*, *trauma* y *resiliencia urbana* interpelan a las ciudades que deben encarar acciones no solo ligadas a obras y mejoras de infraestructura sino también de concientización, capacitación, adecuación normativa, adopción de sistemas de información y coordinación de la gestión del riesgo (Lucuix y Krmpotic, 2020). Por su parte, en Krmpotic y Barone (2020) procuramos demostrar el papel de las creencias como dimensión explicativa de los comportamientos, considerando diversas situaciones, entre ellas, la de una pequeña comunidad fronteriza entre Argentina y Brasil, y las dificultades de acatamiento a decisiones nacionales.

Algunos interrogantes planteados frente al presente mercosureño nos animan a considerar otras perspectivas de este artefacto: ¿es el Mercosur una realidad?, ¿o el mismo –en términos artefactuales– trasunta una idea, una matriz conceptual?, ¿o es el resultado de una construcción social, es decir, hecha, moldeada en un momento dado, en un lugar determinado y en el seno de los debates entre instituciones y personas autorizadas? ¿Es acaso un campo de experiencias?, ¿o una red sociotécnica sobre la cual se inscriben los mensajes de los voceros que intentan perpetuar su estabilidad “cajanegrizando” contenidos, objetivos, funciones, entre otras? A tono con ello, vamos a afirmar que el Mercosur, o esa realidad denominada Mercosur, opera sustentado en y por la circulación, traducción y mediación de lenguajes, personas, cosas y signos. En otras palabras, planteamos que se trata de una referencia que circula entre funcionarios

gubernamentales, ONG, grupos académicos, miembros de organismos internacionales, sectores empresarios y del mundo del trabajo, universitarios, políticos y legos. Esta "referencia circulante" o "cadena referencial" les permite continuar planteando un contexto espacial a las investigaciones y programas de acción, ofrecer un horizonte de comprensión, así como también unos límites en términos de alcance o cobertura –lo que es y no es Mercosur–. Delimitaciones que habilitan y posibilitan consensos (así como también disensos), actuando a modo de verdadera caja negra –en el sentido latouriano– con un núcleo duro de supuestos aceptados.

La apropiación de la referencia circulante, o sea, la presentación pública de las múltiples transformaciones que los distintos actores (humanos y no humanos) van efectuando del mundo material, es concretizada, visibilizada e instituida en una diversidad de documentos elaborados en los diferentes estamentos de los gobiernos nacionales –ejecutivo/legislativo/judicial–, en el Parlasur (parlamento del Mercosur), en los *papers* científicos y también en los medios de comunicación masiva. Es relevante considerar que ello permite al Mercosur constituirse en un espacio repleto de inscripciones, transformaciones, mediaciones, que se movilizan en el tiempo y el espacio, y agregan realidad a la realidad existente (Latour, 2008). Este nicho habilitó a un conjunto de prácticas que operan manteniendo el bloque regional, a pesar de la presencia o existencia de otras entidades (Foro empresarial del Mercosur, Unasur, entre otros).

A pesar de los intereses contrapuestos que existen entre los diferentes países miembros, el Mercosur continuó pregonando un regionalismo abierto. Los cruces entre diversidad, frontera, necesidades particulares, infraestructura sanitaria, comercio, reducciones impositivas, etc. volcaron la búsqueda para resolver las disparidades, competencia y conflictos a través de la cooperación, es decir, con acuerdos y comportamientos relativamente estables y predecibles. Esto dispuso –en determinados trayectos cronológicos– una postura más amigable entre las comunidades vecinas, reuniendo distintas voces con interlocutores que se expresan con carácter presumidamente representativo, en otros foros más cercanos (multisectorial de la cámara de comercio, comités de integración paraguayo-argentino, proconstrucción de viaducto San Javier-Porto Xavier, etc.).

Sí bien se explicita continuamente que el éxito del Mercosur no puede alcanzarse únicamente en base a los logros económico-comerciales, esa fue la motivación inicial y reaparece como puntal de sus actuales discrepancias. Por su parte, el concepto de institucionalidad social operacionaliza la llamada dimensión social del Mercosur, acoplado la cultura como artífice de la fraternidad, y la inclusión social como garantía de paz y proyección hacia el futuro. Sin embargo, entendemos que sostener la distinción económica y social resulta artificial, imposibilitando la comprensión compleja de las dinámicas existentes, escollo que se

arrastra desde mediados del siglo XX y resiste aún como esquema interpretativo dominante. No ignoramos los atisbos del bloque por distanciarse de la prioridad comercial y ser utilizado como una herramienta de coordinación social y política entre los países miembros, con el objetivo de construir una plataforma que brinde mayor autonomía para la proyección de la región a nivel internacional. Pero justamente estas pretensiones se nutren en las mediaciones de diferentes voceros, o sea en las referencias circulantes, las cuales no pueden reducirse a lo social, económico o político, sino que son parte de un entramado asociativo entre componentes sociales, mentales, materiales y simbólicos que, en la práctica –argumentamos–, establecen ensamblajes que agregan realidad.

Por lo tanto, en las próximas páginas revisaremos –a partir de un estado de la cuestión– las controversias visibilizadas por algunos voceros calificados y encumbrados que formaron parte de la estabilización de la caja negra Mercosur, y en el presente llaman la atención sobre un momento de encrucijada respecto de algunos núcleos semánticos paradójales. Desde la teoría del actor-red (Latour, 2008, 2001) y el análisis de controversias (Venturini, 2010), seleccionamos mensajes (huellas) encontrados en los distintos movimientos, ensamblajes y disrupciones de esa red sociotécnica que produjeron algún tipo de respuesta en la misma.

## **Algunas notas de fondo**

La emergencia del acuerdo Mercosur (1991) acontece en un contexto de cambio en las nociones del desarrollo y en las prácticas de la cooperación internacional. Recordemos algunos hitos que invitan a una semblanza de época. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1986 constituyó un giro en el planteamiento de la cooperación internacional y de la ayuda, incorporando la dimensión subjetiva del desarrollo.

Por su parte, el paradigma del desarrollo humano se convirtió en el emblema de la cooperación, haciendo eje en la protección y promoción de los derechos humanos. Las Conferencias Mundiales, convocadas por Naciones Unidas a partir de 1990, constituyeron gigantescos foros de discusión trabajados desde la fórmula del consenso (la “diplomacia de las megaconferencias”). En estos participaron los actores de la actual sociedad internacional (gobiernos, organizaciones internacionales –en particular, organismos internacionales especializados– y organizaciones no gubernamentales). La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), reflejan el

proceso evolutivo de la cooperación hacia la óptica de los derechos humanos y el desarrollo social, la búsqueda del bienestar objetivo y subjetivo, el acceso a las herramientas del progreso, y el valor de la libertad para elegir la vida que la comunidad y las personas desean llevar. Como novedad, se reconocen variaciones culturales que los programas deben contemplar si es que se procura evitar los efectos perversos del maldesarrollo. Estas orientaciones trajeron aparejado un acercamiento investigativo más sistémico, situado en contexto, basado en el respeto a la otredad, junto a un ejercicio preventivo contra posiciones etnocentristas. El debate se enriqueció con visiones de proyección émica desde una perspectiva dependiente de la cultura, anudando elementos subjetivos (salud percibida, expresión emocional, la seguridad percibida y la productividad personal) con elementos objetivos (bienestar material, relaciones armónicas con el ambiente, etc.); un “bienestar con base en lo que las personas son y hacen, con un elemento central como la libertad para elegir” (Nazar y Zapata, 2000, p. 6). Por el contrario, siguiendo a Sen (2000), “la pobreza y la tiranía, oportunidades económicas escasas, privaciones sociales sistemáticas, falta de servicios públicos, intolerancia y sobreactuación de estados represivos” (p. 10) entorpecerían y restringirían los caminos del desarrollo humano.

De este periodo –reconocido por las Naciones Unidas como la “senda normativa”– surgen nociones clave como las de desarrollo sostenible y los Objetivos del Milenio. Así, el organismo multilateral buscó diferenciarse de la primera vía global, conocida como el Consenso de Washington, que arraigó en las instituciones de Bretton Woods, entre ellas el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

A pesar del hecho de que el sistema multilateral creado en Bretton Woods (New Hampshire, julio de 1944) se estableció en parte para promover el desarrollo social y económico, las políticas terminaron por subsumirse en el mantra del Consenso de Washington: estabilizar, privatizar y desregular. (Barcena, 2015, pp. 120-121)

Otra mención necesaria en este acápite es a la gobernanza, a fin de comprender el horizonte de expectativas puestas en el Mercado Común del Sur. Efectivamente, la unificación de Europa Occidental se había convertido en el ejemplo más destacado de gobernanza regional en el mundo. Comenzando como un proyecto principalmente económico y orientado a la paz, la unificación europea se transformó progresivamente en un sistema político cuasi federal de pleno derecho, con sus propias políticas, instituciones, ciudadanía y constitución. El ejemplo pone de manifiesto cabalmente el proceso de diversificación de niveles de gobernanza desde el fin de la Segunda Guerra Mundial: por un lado,

un fortalecimiento de la gobernanza subnacional, y por otro, en simultáneo, una presencia creciente de organizaciones regionales supranacionales, lo que dará lugar al concepto de *gobernanza multinivel* (Bruter, 2007).

Así resignificada, la cooperación se posiciona en las antípodas de las proclamas desarrollistas más dogmáticas. El trabajo de cooperación internacional y los acuerdos intergubernamentales se consolidan en una comprensión posdesarrollista que ahora tiene que lidiar con los nuevos ciclos de la globalización, y superar el "multilateralismo elitista". Este, al decir de Ocampo (2015), estuvo basado en una agenda para el desarrollo implementada por instituciones globales, pero bajo los dictados de pequeños grupos de países desarrollados como el G7, el G8 y el G20. Si bien en la Declaración final de las Naciones Unidas mediante la que se aprueba la Agenda 2030 se reconoce la importancia que para el desarrollo sostenible tienen las dimensiones regionales y subregionales, la integración económica regional y la interconectividad, advertimos que hay un viso de instrumentalidad: los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional. El cambio es relativo si se sostiene una lógica de gestación de políticas *top-down*: la agenda global determina las agendas locales, las prioridades de financiamiento y las líneas de investigación.

En este camino que parece en círculos, retomamos a Thorp (1998) cuando describe al siglo XX signado por reformas estructurales y cambios de paradigmas, pero que no impactaron en la emergencia de un nuevo modelo que acompañe la globalización de las economías de América Latina. Frente a la clásica ecuación crecimiento-bienestar, la retórica del Mercosur sigue anclando en al menos dos tendencias analíticas: una económica, basada en las brechas estructurales y las asimetrías regionales para analizar el crecimiento con/sin equidad; y la otra, con foco en la relación entre las políticas públicas y la base política, encontrando en el fortalecimiento institucional un punto de apalancamiento que permita llenar el recuadro vacío de crecimiento con bienestar y equidad. En esta mirada, la ingobernabilidad y la desnaturalización del régimen democrático constituyen las principales amenazas de la exclusión social (respecto de los efectos en los sistemas de protección social y los servicios, puede ampliarse en Krmpotic, 2011).

En sintonía con esta trayectoria, voceros de ambas tendencias actualizan conceptos. La Cepal (una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas) caracteriza "un desarrollo en transición" para la Región, que acompaña la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2021). El concepto, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), junto con la Comisión Europea y el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), apunta a recuperar el papel clave de los países de ingreso medio. Entre sus notas más sobresalientes entiende



el desarrollo como un continuo evolutivo en el que, a medida que algunos problemas se van solucionando –como la lucha contra el hambre–, surgen otros –como el creciente rezago tecnológico, la desconfianza en las instituciones, el deterioro ambiental o las dificultades para avanzar hacia estados de bienestar–. Este entrapamiento (*lock-in*) se manifiesta en un amplio conjunto de brechas estructurales en las dimensiones económica, social, de género y ambiental. Ello implica que no existe una clasificación única y uniforme (basada en una sola brecha) que capture adecuadamente los niveles de desarrollo. Por ej., no se puede equiparar el nivel de ingreso per cápita con el nivel de desarrollo, ya que un aumento de ese ingreso y, por ende, la reducción de la brecha correspondiente, no implica una mejora en los restantes pilares del desarrollo. Asimismo, para la generación de bienes públicos regionales y globales se alude a una cooperación multilateral y en múltiples niveles que incluya a actores nuevos y también tradicionales (cooperación horizontal, regional, Sur-Sur, Norte-Sur, Sur-Norte y triangular), además de nuevas modalidades de financiamiento (fondos para hacer frente al cambio climático, financiamiento combinado, canje de deuda por medidas de protección ambiental, movilización de recursos nacionales).

Por su parte, desde el “sistema de las Naciones Unidas” (formado por la propia Organización y las numerosas organizaciones afiliadas conocidas como programas, fondos y agencias especializadas, algunas de larga data) se manifiestan por un fortalecimiento de la institucionalidad política y social, mientras procuran consolidar en la actualidad su liderazgo como centro de la cooperación mundial. Asumen el desafío de “descolonizar la agenda de desarrollo, entendiendo este concepto en el sentido de que dicha agenda no debe centrarse únicamente en los países en vías de desarrollo” (Bárcena, 2015); esto es, una agenda más equilibrada que tenga más en cuenta los intereses de los países en desarrollo que los de los países desarrollados; una agenda que sea de naturaleza universal y no exclusivamente prescriptiva para los países en desarrollo, como lo fue la agenda de los ODM. Se enfatiza la promoción de procesos participativos *down-up*, de lo nacional a lo regional y de lo regional a lo mundial, que involucren a la sociedad civil, al mundo académico y las instituciones. Las medidas de sostenibilidad deben considerar no solo el PIB sino variables adicionales y enfoques multidimensionales (Bárcena, 2015).

En lo que atañe particularmente al Mercosur, la cooperación regional no solo respondió a la necesidad de construir una defensa común frente al nuevo rol del mercado internacional y al aumento de redes de interconexión y flujos de intercambios comerciales, sino que además, jugó un papel en el acompañamiento de los procesos locales de consolidación democrática. Los Estados trataron de asociarse a fin de reducir su vulnerabilidad. Se multiplicaron acuerdos de libre comercio reduciendo barreras aduaneras con el fin de estimularlo

y al mismo tiempo reforzar alianzas políticas y de seguridad. Tras su creación en 1991, la conformación del bloque económico Mercosur encuentra un hito en el Protocolo de Ouro Preto en 1994, con la definición de políticas macroeconómicas y sectoriales coordinadas, y la obtención de la personería jurídica que permitió estipular el arancel externo común como base de la unión aduanera. Más adelante, el Acuerdo de Ouro Preto II (2004) constituyó un verdadero punto de partida del llamado "Mercosur social y político", con la apertura de la dimensión parlamentaria del bloque. De esta manera se buscó alcanzar un esquema superador del Mercosur comercial y fortalecer las dimensiones social y política del bloque. A ello respondieron la formalización de cumbres sociales, la creación del Parlamento del Mercosur con voto directo y simultáneo y del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), la puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión, la creación del Instituto social del Mercosur y del programa Somos Mercosur. Si bien se reconoce que se pudieron revertir las inconsistencias del modelo de gestión inicial en torno a las asimetrías estructurales, la falta de legitimidad política y la escasa participación social, las iniciativas chocaron con la lógica de la intergubernamentalidad inserta en la estructura institucional heredada y el espíritu comercialista (Espasande y Dufour, 2021). El conjunto de organismos y agencias generadas comparten un carácter meramente consultivo y, por lo tanto, mantienen intocado tanto el déficit democrático del proceso de integración como la ausencia de representación del rico entramado social y cultural de nuestros países (Vásquez, 2008). Por ello, algunos investigadores aluden a un nuevo giro conceptual: de lo social a la dimensión "simbólico-identitaria" de la integración latinoamericana. Entienden que la recuperación de la densidad geocultural debe superar el escollo de una literatura académica hegemonizada por los desarrollos teóricos provenientes, principalmente, del campo de las relaciones internacionales, los que –tanto en sus enfoques realistas como idealistas– arraigan en una matriz liberal y en el paradigma del racionalismo occidental (Espasande y Dufour, 2021).

Sin embargo, a poco de haber celebrado los 30 años de su creación, se estimula a revisar el proceso de integración del Mercosur en términos económicos, y se postula necesario e imperativo incorporar lo "social" en todas sus manifestaciones y formas. Un *locus* que se destaca por la intensidad de los acontecimientos mediados por la diversidad cultural y las migraciones, característica inequívoca de los tiempos que vivimos. En la literatura sobre el tema, la alusión a factores relacionados con el incremento de las migraciones es recurrente: a los más conocidos, como la búsqueda de trabajo o los derivados de los conflictos políticos, se les agregan otros que se hacen cada vez más evidentes, vinculados al cambio climático, la sostenibilidad medioambiental o

la soberanía alimentaria (Brzoska y Fröhlich, 2016; Martínez y Orrego, 2016; Swain, 2018). Un futuro diaspórico nos aguarda, que implicará el arte de convivir permanentemente con la diferencia, donde la imposición jurídica de las fronteras se debilita y los intercambios en el mundo real se dispersan por todos los espacios (Bauman, 2008). En lo que respecta al bloque, es necesario considerar el sensible aumento de la tasa de urbanización. La expansión urbana se convierte en amenaza en diversas ecoregiones compartidas, pues dificulta la superación de los graves problemas de pobreza y exclusión urbana (Russo, 2021). Finalmente, la economía tampoco es la misma: diversos investigadores han descrito la dualización societal entre una zona interconectada e hipercompetitiva que coexiste con un sector marginal de excluidos sin aspiraciones (Fraser, 2003); o como una sociedad fragmentada en tres economías: una economía de los bienes públicos, la economía de la reciprocidad solidaria y asociativa, y la economía monetaria (Abélès, 2008); o dicho de otra manera, dividida en un grupo integrado por desocupados perceptores de mínimos asistenciales, jubilados y pensionados, y trabajadores de bajos ingresos y no calificados, donde el papel del Estado sostiene un consumo básico; otro sector que incluye el sector de la producción y del consumo internos, y un tercer fragmento que incluye a la producción con capacidad para integrarse en el mercado global (Burkún y Vitelli, 2005).

## ¿Fin del consenso? Controversias y reensambles

Sea en sus consideraciones económicas o institucionales, o sea en sus aspectos políticos o socioculturales, nos detendremos en los cuestionamientos que parten de la intrazona hacia las necesidades sistémicas globales. Como veremos seguidamente, los expertos del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal), miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un lado, esgrimen escenarios posibles reclamando una mayor flexibilidad a los acuerdos que permitan a sus miembros insertarse en cadenas globales de valor. Por otro, los especialistas congregados en el Instituto Social del Mercosur (ISM) procuran acoplar las metas del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS) con el posicionamiento asumido por el sistema de las Naciones Unidas a partir de 2015, expresado en la serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante unas asociaciones renovadas con fines de desarrollo económico, sostenibilidad ambiental e inclusión social, de carácter universal, aplicables por igual tanto a países desarrollados como en desarrollo.

## **Mercosur: hacia un cambio necesario**

Así titula la Nota Técnica del INTAL/BID 1675 (Rozemberg *et. al.*, 2019) los desafíos presentes a la luz de un contexto que presenta novedades respecto de otros momentos de crisis y relanzamiento previos: se advierte que todos los socios presentan algún tipo de reclamo o propuesta de revisión. Los autores señalan, por un lado, una preocupación disímil entre los socios frente a los problemas actuales y sus posibles resultados; por otro, los beneficios y los costos de mantener la estructura actual o su revisión son percibidos de diferente modo según el peso relativo de las relaciones intrazona.

Al resumir su trayectoria se denota su estancamiento:

El éxito inicial del Mercosur en impulsar el comercio intrarregional de bienes –que llegó a representar el 23 % del comercio total de bienes de los países miembros a fines de los años 1990– contrasta con la escasa capacidad que ha mostrado el bloque para concretar acuerdos significativos con el resto del mundo e insertarse en cadenas globales de valor. Asimismo, la relevancia del comercio intrarregional ha caído a niveles cercanos al 14-15 % en la actualidad, solo levemente por encima de los otros bloques regionales menos ambiciosos en su estructura institucional, como la Comunidad Andina, la Caricom o el Mercado Común Centroamericano, y muy por debajo de los valores registrados en la Unión Europea, el TLCAN o la Asean. Esto no hace más que reforzar la idea de que existe un enorme potencial en el bloque y un amplio margen para mejorar. (García, 2019, p. 6)

Los principales cuestionamientos giran en torno de tres aspectos centrales de funcionamiento del bloque: la estructura y funcionamiento del Arancel Externo Común (AEC), las dificultades para concretar negociaciones externas, y los obstáculos a la libre circulación comercial en la intrazona. El reclamo parece volcarse mayormente hacia la necesidad de impulsar el comercio de los países del bloque con el resto del mundo, y también al modo de enfrentar la integración productiva a partir de la existencia de asimetrías competitivas entre empresas, instituciones y sectores.

Los autores plantean tres escenarios posibles que se expresan como salida unilateral, flexibilización y reforma del Mercosur. Aluden: a) al fracaso del modelo de integración vigente y la necesidad de avanzar hacia una nueva legalidad regional (medidas nacionales unilaterales); b) una mayor flexibilización de las normas Mercosur que establezca el marco formal para legitimar situaciones de incumplimiento de facto de algunos de los acuerdos vigentes; y c) una agenda de relanzamiento, basada en el mantenimiento –sin modificaciones de

fondo– de los acuerdos existentes y la implementación de un nuevo programa orientado a perfeccionar la unión aduanera y a favorecer un cumplimiento más estricto de los convenios.

Por su parte, y vistas las condiciones actuales desde la perspectiva de actores locales, es ilustrativa la nota periodística de Naishtat (*Clarín*, 12-09-21) que titula “Operativo Malbec, de Mendoza a Beijing” (incluso nos permite retomar el *leitmotiv* “Mercosur desde abajo...” expresado en la última obra de Mendicoa y equipo, 2018). En dicha nota, se pone de manifiesto el pulso de los reclamos resaltando –entre otras cosas– la ausencia del Mercosur. La noticia se analiza en un contexto de cierre a las exportaciones de carne, lo que afecta a China, entre otros compradores. Sin embargo, se hace notar la fuerza de las organizaciones del sector (la Corporación Vitivinícola, la Cámara de Comercio Argentina-China) y el soporte de Cancillería, las que se proponen multiplicar las ventas del Malbec en el gigante asiático sin cobro de aranceles.

Aun con una reputación bastante dañada por las marchas y contramarchas argentinas, el vínculo trasciende al sector, frente a un horizonte como el de la nueva ruta de la seda<sup>1</sup> (iniciativa que luego adoptó el término de “Iniciativa Franja y Ruta” y BRI (*Belt and Road Initiative*)). Aun cuando allí no se señale, cualquier mención a China hoy debe incluir dicho marco que incluye un acuerdo de libre comercio e inversiones en proyectos chinos de infraestructura y transporte, minería y energía renovable, sobre lo cual la Cancillería argentina dio recientemente algunas señales positivas en favor de la integración unilateral del país. Pequeñas como grandes iniciativas de las que el Mercosur sigue ausente. El embajador de China en Argentina, Zou Xiaoli, lo ha expresado en términos de un nuevo capítulo para las relaciones bilaterales entre ambas naciones, entre las que, además de incrementar la exportación de productos de un país a otro, se espera atraer a más turistas asiáticos al país.

Es probable que, en el lapso corto, y vistos los movimientos globales, más iniciativas locales establezcan acuerdos independientemente de las oficinas gubernamentales nacionales, expandiendo las conexiones, aun con asimetrías y con contrapartes históricamente distantes. Nos exige atender al parámetro de desterritorialización como un proceso que –con predominio de las redes– desplaza a los territorios jurídico-políticos. En el marco de la Nueva Ruta de la Seda (NRS) la soberanía asociada a un territorio da lugar a los tráficos y flujos que pasan a ocupar el papel central. Ello impactará en la reconfiguración de las fronteras. Los flujos toman protagonismo en el proyecto chino: pasarán por diferentes territorios que tendrán que exponer sus fronteras y espacios para sostener la

---

1. A la que ya se han sumado países como Chile, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Guyana y Surinam.

interconexión. El desafío no solo será sostener y acrecentar la circulación y la dinámica de intercambio, sino que tendrá que generar confianza entre los diferentes actores intervinientes, mientras la lógica estadocentrista en la NRS debe ser mínima para poder sostener el proyecto.

La materialidad de la NRS conectará diferentes territorios y atravesará múltiples espacios fronterizos. La conectividad económica no puede desconocer las incidencias de otras dimensiones en los territorios involucrados. Es decir, la NRS no solo se nutrirá de infraestructura para la conectividad y accesibilidad de los mercados a los diferentes territorios, sino además requerirá de un necesario ejercicio geopolítico en la medida que China extienda sus objetivos hacia el exterior. (Margueliche, 2019, p. 82)

## **La dimensión social del Mercosur, ¿enrolarse o arraigar en la geocultura?**

En un artículo reciente, García, Oddone y Setaro (2018) exponen en el principal canal de divulgación científica, la *Revista Mercosur de Políticas Sociales* del Instituto Social del Mercosur (creado en 2007)<sup>2</sup>, las convergencias existentes a fin de reposicionar el papel de las instituciones del Mercosur dentro de la Agenda Global del Desarrollo.

En tal dirección, se argumenta que el PEAS (Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur) resulta un instrumento apropiado para coordinar las políticas vinculadas a la agenda global del desarrollo. Detallan cómo los objetivos del PEAS armonizan con los ODS, mostrando un alto grado de coincidencia y alineamiento con la estructura de diez ejes y veintiséis directrices para la promoción del desarrollo global y regional. Por su parte, al Observatorio Mercosur de las Políticas Sociales (OMPS), al Sistema de Información del PEAS y a la Escuela de Políticas Sociales, les compete el seguimiento de los indicadores seleccionados de los ODS 2030 relacionados directamente al PEAS, como la ree laboración teórico-metodológica pertinente. Se apela a la noción de gobernanza

---

2. El ISM organiza desde el año 2009 su actuación regional a partir de los mandatos de los países, sea por cuenta de su Consejo Intergubernamental, de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) o de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM). Entre sus principales alianzas figuran el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), universidades públicas y privadas de países del bloque, y Municipios.

multidimensional, multinivel y multiactoral. Se denota un énfasis en los poderes del Estado –en todos sus niveles– y luego a una apelación aun genérica a la sociedad civil para “garantizar que nadie se quede afuera del desarrollo”. Entienden que el Mercosur está en condiciones de realizar un aporte sustantivo a la construcción de una red densa de cooperación, que permita afirmar una descolonización de los procesos de la cooperación global para el desarrollo. Incorporan los nuevos instrumentos de la cooperación técnica para el desarrollo que se *aggiorna* en términos de un proceso multidimensional de alcance bilateral o multilateral y un carácter subregional, regional o interregional, mediante mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular (Oddone y Rodríguez Vázquez, 2016). La acción en bloques se desdibuja. Así se manifiesta en la cooperación triangular, esquema mixto que generalmente se articula con un país del Norte que brinda apoyo financiero para que un país del Sur proporcione la asistencia técnica (país pivote) a un tercer país del Sur (beneficiario, diferente a los dos anteriores). Sus voceros entienden que en el contexto pospandemia, el empobrecimiento general precisará de la ayuda financiera, mientras que las desigualdades agudizadas exigirán del desarrollo de capacidades y generación de sinergias utilizando las ventajas comparativas de los países del Sur: los países pivotes comprenderán mejor las necesidades del país beneficiario, y ofrecerán sus servicios a más bajo costo como donantes de asistencia técnica (respecto de los técnicos de donantes tradicionales) en sintonía con los objetivos y prioridades de desarrollo global.

En estos términos resulta difícil visualizar una dinámica intrabloque y una lógica de políticas *down-up*, lo que requiere de otros socios con alto grado de participación para alcanzar algún tipo de representación de necesidades e intereses locales. Como señalan Espejo y Francescon (2012), los procesos de integración regional en América Latina presentan dificultades que limitan su consolidación, en la medida que siguen una lógica intergubernamental que tiene como principales interlocutores a los gobiernos. Y si bien funcionan parlamentos regionales o instancias de consulta con la sociedad civil, en la mayoría de los casos son órganos que carecen de poder decisorio y ocupan un lugar secundario. Se identifican problemas como el déficit democrático, un escaso nivel de rendición de cuentas (*accountability*), ausencia de transparencia y de participación ciudadana directa, entre otros (Vásquez, 2008).

La red de Mercociudades (1995)<sup>3</sup>, entre otras, colabora canalizando otros voceros y mediatizando los parámetros exigidos por normas nacionales e internacionales en materia de capacidades proyectuales, de gestión y rendición de

---

3. Constituye una de las más importantes redes de gobiernos locales de América del Sur y un referente destacado en los procesos de integración regional. Actualmente cuenta con 361 ciudades miembro de 10 países del continente (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay,

cuentas de los gobiernos locales. No obstante, puede verse su enrolamiento al incorporar a los ODS como marco de acción, considerando la inclusión de estos como objetivos directos propios o bien como ejes transversales de los proyectos que promueve y acompaña.

En otro artículo publicado en la *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, Setaro, García y Nogueira (2019) entienden que el Mercosur ha logrado desarrollar un amplio armazón normativo e institucional, referido a los derechos que conforman el corazón del Estatuto de Ciudadanía regional. Al respecto, destacan el papel del Focem, de las políticas del Sector Educativo, del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y del Acuerdo de Residencia del Mercosur. Hallan obstáculos estructurales más también voluntad política. Por su parte, la estructura político-institucional de los Estados miembro, la varianza en el ciclo presidencialista de cada Estado, así como también el fenómeno de la diplomacia ejercido por los actores locales, tienen efectos diversos sobre la capacidad de gestión de los servicios sociales y el funcionamiento de la integración en la dimensión social. Entienden que una de las claves radica en fomentar el intercambio y el reconocimiento mutuo entre gestores de políticas sociales, a través de encuentros de discusión, planificación y/o capacitación, lo que implica de alguna manera interesar y promover más adhesiones al proyecto. Asimismo, resaltan al papel que juegan los profesionales del bienestar en el territorio, retomando el concepto de *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980) para explicar el fracaso en la implementación de programas sociales al no comprender los criterios aceptados por esas comunidades. A la hora de interpretar y aplicar un reglamento, conceder, extender o restringir un beneficio, las prácticas profesionales de administradores, maestros, médicos, enfermeras, etc., tienen un impacto directo en la provisión de bienestar.

En el mismo artículo, Setaro, García y Nogueira (2019) consideran las zonas fronterizas del Mercosur como espacios privilegiados para valorar el proceso integrador (“laboratorios de la integración”, tomando la expresión de Desiderá Neto y Penha, 2017) dada la fluidez de los intercambios, la estrechez de los vínculos económicos, culturales y sociales, pero también por su propia condición periférica respecto a los centros gubernamentales. La frontera se analiza como un espacio en el que resaltan los diferenciales respecto de los polos de desarrollo urbano y capitales de cada país, igualando y homogeneizando las condiciones de vida a un lado y otro del borde fronterizo. Conceptualización controvertida en la medida que introduce debates acerca de la gubernamentalidad, zonas en los márgenes y los aspectos ligados a la diversidad en sus múltiples dimensiones. Toma fuerza el planteo anteriormente desarrollado en torno del giro de lo social hacia

---

Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia) manteniendo la vocación de construir una ciudadanía participativa, respetuosa de la diversidad y sin fronteras.



la dimensión “simbólico-identitaria” de la integración latinoamericana. También emerge un interrogante: una vuelta a la visión esencialista de lo latinoamericano, o un salto hacia adelante en la perspectiva de una ontología relacional que reconozca conexiones múltiples y emergentes más allá de los estándares con los que enmarcamos tradicionalmente la mirada sobre lo regional.

## **A modo de cierre**

En su cronología, el artefacto Mercosur denota momentos de reensambles y algunos núcleos semánticos paradójales que devienen de perspectivas de orientación economicista e institucionalista, que encuentran límites estructurales. El análisis desde la Teoría del actor-red (TAR) nos permitió circular por otros andariveles, rastreando indicios y controversias. También nos dispone mejor para comprender los desafíos a los modos de pensar: en lugar de un análisis de superficies (bidimensional) o esferas (tridimensional), de niveles, territorios, estructuras, la TAR invita a discurrir por rizomas, puntos y lazos que se diseminan, hibridan, concentran y dispersan. La propuesta radicó en apartarnos de las concepciones primigenias en las cuales denominamos “social” solo a aquello que refiere o implica a los humanos y sus relaciones. Por el contrario, aquí se presenta la oportunidad de articular el mundo de las cosas naturales, tecnológicas, y el de los humanos como una misma red. El Mercosur es una red sociotécnica con entramados complejos de relaciones y asociaciones formados por múltiples y heterogéneas entidades, es decir, artefactos tecnológicos, usuarios y actores virtuales, energías, flujos de información y comunicación, elementos políticos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales, que actúan como un todo relacionado (Tirado y Gálvez, 2002).

Frente a esto, consideramos que el Mercosur –en este nuevo reensamble– se enfrenta a múltiples desafíos: un plan de recuperación pospandemia; generar respuestas localmente apropiadas a las profundas desigualdades sociales y económicas relacionadas con el desarrollo del paradigma posfordista para la implantación de las economías tecnológicas. Sin embargo, alinearse a los objetivos del desarrollo global para así descolonizar los sistemas y prácticas de la integración regional, si bien resulta estratégico, coloca dudas frente al discurso posdesarrollista de apertura heterónoma a la diferencia y la otredad que los mismos voceros acompañan. Uno de tales desafíos atañe a la comunidad académica de la que formamos parte, a los fines de encaminar una divulgación científica mercosureña que se distinga tanto de la tendencia autorreferencial, como de una teorización anclada en el sistema de cooperación internacional. La relevancia de

la dimensión social se desdibuja en equipos técnicos que sustentan en la práctica un ingenuo intento aculturativo, no planificado e inconsciente, que sin dudas esquivo los resultados esperados.

Los actores y sus voceros cambian constantemente, y ello implica una oportunidad de reorientar la red sociotécnica Mercosur. Hemos señalado que es imprescindible sumar más voces. No solo para avanzar sino para evitar caer en la trampa retórica que nos ofrecen los voceros entre dos mundos, que hacen parte de la cronología del Mercosur: una postura contradictoria entre los designios del Consenso de Washington y la concepción de un desarrollo inclusivo manifestada por las Conferencias de las Naciones Unidas posteriores. Alinearse, plantear una convergencia heterónoma, retornar al arquetipo latinoamericano como baluarte, o animarse a formar parte de las redes y los flujos del pluriverso, forma parte de la malla conceptual de la integración regional.

## Referencias bibliográficas

- Abélès, M. (2008) *Política de la supervivencia*. Eudeba.
- Bárcena, A. (2015) La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo. En J. A. Ocampo (ed.), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo veintiuno editores/ Cepal.
- Bauman, Z. (2008) *Archipiélago de excepciones*. Katz Editores.
- Bruter, M. (2007) Regional Governance. En M. Bevir (Ed.) *Encyclopedia of Governance*. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.4135/9781412952613.n456>
- Brzoska, M y Fröhlich, C. (2016) Climate change, migration and violent conflict: vulnerabilities, pathways and adaptation strategies. *Migration and Development*, 5 (2), 190-210.
- Burkún, M. y Vitelli G. (2005). *La búsqueda de un paradigma. Grados de libertad de la política económica. Argentina (2000-2005)*. Prometeo Libros.
- Campos, R., Gayá R., Makuc A., Rozemberg R., Svarzman, G. (2019). *Informe Mercosur: hacia un cambio necesario*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota técnica 1675.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/95/REV.1). Cepal.
- Desiderá Neto, W., Penha, B., (2017). As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no mercosul. En: Penha, B. et al, *O Mercosul e as regiões de fronteira*. IPEA.

- Espejo S. y Francescon E. (2012). La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el Mercosur. *Visioni LatinoAmericane è la rivista del Centro Studi per l'America Latina*, Numero 6.
- Fraser, N. (2003). ¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLVI, N° 187. Universidad Autónoma de México,.
- García, C., Oddone N., Setaro, M. (2018). El Mercosur en la agenda global del desarrollo: el PEAS y su vigencia en el marco de los ODS 2030. *Revista Mercosur de políticas sociales*, 2, 5-33. Doi:10.28917/ism.2018-v2-5
- Krmpotic, C. y Barone, M. (2020). La crisis del COVID-19 en la Argentina, a la luz de tres experiencias mediadoras de creencias. En J. Iguíñiz y J. Clausen (eds.), *COVID-19 y crisis de desarrollo humano en América Latina* (p. 299-311). Instituto de Desarrollo Humano de América Latina, Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://www.pucp.edu.pe/idhal/publicacion/covid-19-crisis-de-desarrollo-humano-en-america-latina/>
- Krmpotic, C. (2011). De la transición democrática a la regulación postfordista. Efectos en los servicios sociales y en las profesiones de cuidado. En Lorente Molina, B. (ed.), *Transformaciones del Estado Social. Perspectivas sobre la Intervención Social en Iberoamérica* (pp. 53-78). Miño y Dávila editores.
- Latour, B. (2001) *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa.
- Latour, B. (2008) *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Ediciones Manantial.
- Lipsky M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Sage Russell Foundation.
- Lucuix, M. B. y C. Krmpotic. (2020). La institucionalidad social del Mercosur y sus redes locales ante el COVID-19. Dossier especial COVID de *Revista Margen*, <http://www.margen.org/pandemia/> y <http://mercosuriigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>
- Espasande M. y Dufour E. (2021). De la dimensión social a la dimensión simbólico-identitaria de la integración regional. *Revista Mercosur de políticas sociales*. 5(1), 13-38. Doi: 10.28917/ism.2021-v5-1-13
- Margueliche, J. C. (2019). La nueva Ruta de la Seda China y sus implicancias espaciales. Un análisis teórico desde la perspectiva de la (des)territorialización. En L. Bogado Bordazar, M. Staiano y M. Caubet, *China: una nueva estrategia geopolítica global: la iniciativa la Franja y la Ruta*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

- Martínez Pizarro, J. y Orrego Rivera, C. (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. *Cepal: Serie Población y Desarrollo*, 114. Naciones Unidas.
- Mercosur (2021). *Mercosur 30 años. 1991-2021. Edición conmemorativa*. <https://www.mercosur.int/documento/mercosur-30-anos-1991-2021-edicion-conmemorativa/>
- Nazar, A. y Zapata, E. (2000). Desarrollo bienestar y género: consideraciones teóricas, en *La Ventana*, núm. 11, 73-118.
- Ocampo, J. A. (2015). La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas. En J. A. Ocampo (ed.), En J. A. Ocampo (ed.), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo veintiuno editores/ Cepal.
- Oddone, N. y Rodríguez Vázquez, H. (2016). Cooperación Triangular: Perspectivas latinoamericano-caribeñas. En R. Velázquez, E. Ponce & S. Lucatello. (Eds.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: Una perspectiva desde México* (pp. 79-113). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas.
- García, P. (2019). Prólogo. *Informe Mercosur: hacia un cambio necesario*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota técnica 1675
- Russo, S. (2021). Los 30 años del Mercosur. Contexto complejo y futuro incierto. *Centro de Reflexión en Política Internacional. Análisis de Coyuntura*, Nro. 24 <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2021/05/Cerpi-AC-n24.pdf>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Setaro, M., García, C. y Nogueira, V. (2019) Dimensión Social del Mercosur. Avances en la constitución de una ciudadanía regional. *Debates Latinoamericanos*, 17 (35), 13-51. Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, Buenos Aires.
- Swain, C. M. (2018). *Debating immigration*. Cambridge University Press.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tirado, F. y Gálvez, A. M. (2006). *Sociabilidad en Pantalla. Un estudio de la interacción en los entornos virtuales*. Editorial UOC.
- Vásquez, M. (2008). Luces y sombras de la participación social en el Mercosur. *Revista Densidades*, 1.
- Venturini, T. (2010) Diving in Magma. How to explore Controversies with Actor-Network Theory. <http://cisolog.com/sociologia/cartografia-de-las-controversias-bruno-latour/>