

# El Mercosur a principios del siglo XXI: ¿Superando el «Regionalismo Abierto»?

María Victoria Mutti<sup>1</sup>

Recibido: 06/06/2013

Aceptado: 28/07/2013

## RESUMEN

El presente trabajo aborda la existencia de rupturas en el Mercosur de principios de siglo veintiuno respecto del modelo del «regionalismo abierto». Los elementos considerados versan tanto sobre cuestiones conceptuales y ligadas a los análisis más recientes en materia de integración regional latinoamericana, como del orden de las políticas públicas y actuaciones específicas del Mercosur en los planos económico, productivo y social. A los fines de comprender la presencia de quiebres respecto del momento anterior, el trabajo refiere a tres áreas de la integración regional: la búsqueda de resolución de asimetrías y las políticas de convergencia estructural; el tratamiento de la integración productiva en la agenda de desarrollo regional; y la dimensión social en el Mercosur de comienzos de siglo.

**Palabras claves:** Mercosur, integración regional, regionalismo abierto, asimetrías, integración productiva, agenda social.

## The Mercosur at the beginning of the XXI century: Surpassing the «Open Regionalism»?

## ABSTRACT

This article deals with the existence of ruptures in the Mercosur in relation to the «open regionalism» model at the beginning of the Twenty One Century. The considered matters are those linked to conceptual issues related to the most recent analyses on Latin American regional integration, as well as those associated to Mercosur's public policies and specific actions in the economic, productive and social fields. In order to understand the presence of breaks with respect to the previous moment, the work refers to three regional integration areas: the search for asymmetry resolutions and the structural convergence policies; the productive integration treatment within the regional development agenda; and the Mercosur's social dimension at the beginning of the Century.

**Key words:** Mercosur, regional integration, open regionalism, asymmetries, productive integration, social agenda.

<sup>1</sup> Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina; Magister de la Universidad de Buenos Aires en Procesos de Integración Regional con énfasis en Mercosur (especialización en Desarrollo Económico) y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: mvmtt@hotmail.com

## **1. A modo de introducción: ¿De dónde venimos? La integración latinoamericana y el Mercosur en los noventa**

El objetivo del presente trabajo es abordar algunos aspectos del Mercado Común del Sur (Mercosur) desarrollados desde principios del siglo veintiuno y que se constituyen como rupturas respecto del modelo anterior denominado «regionalismo abierto». Los elementos considerados versan tanto sobre cuestiones conceptuales y ligadas a los análisis más amplios y recientes en materia de integración regional latinoamericana, como del orden de las políticas públicas y actuaciones específicas del Mercosur en los planos económico, productivo y social. A los fines de comprender la existencia de quiebres respecto del momento anterior, el trabajo se introduce con una breve reseña sobre la integración latinoamericana a finales del siglo veinte. En segundo lugar, se consideran algunos análisis sobre el estado actual de la integración regional en América Latina. En tercer lugar, se mencionan los principales aspectos del denominado Mercosur post «Consenso de Buenos Aires», haciendo fundamentalmente hincapié en tres áreas de la integración regional: la búsqueda de resolución de asimetrías y las políticas de convergencia estructural; el tratamiento de la integración productiva en la agenda de desarrollo regional; y la dimensión social en el Mercosur de comienzos de siglo. Finalmente, se realizan algunas conclusiones preliminares acerca de los aspectos abordados y sobre las perspectivas de la integración de cara a la profundización del Mercosur.

Desde los años ochenta y principalmente durante los noventa, los procesos de integración regional en América Latina y El Caribe sufrieron importantes transformaciones, abandonando su tradicional orientación «hacia adentro» y emplazándose «hacia afuera», en un marco general de apertura y liberalización. Muchos de los procesos de integración regional actualmente vigentes se desarrollaron o nacieron en ese contexto, condicionados por el paradigma hegemónico de la integración denominado «regionalismo abierto». La misma Comisión Económica para América Latina (CEPAL) —otrora cuna del estructuralismo latinoamericano y de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones—, pasó a definir a la integración en los términos de un «nuevo» regionalismo latinoamericano. Por intermedio del documento «El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad», y en un contexto internacional caracterizado por el lento avance de las negociaciones comerciales multilaterales, el impulso a la integración europea y la creación de una

zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, la CEPAL argumentó que los países latinoamericanos y caribeños debían promover el regionalismo a partir del fortalecimiento de los vínculos recíprocos entre la apertura comercial y las políticas de desregulación que se habían emprendido a nivel nacional en todos los países de la región.

En términos específicos, el nuevo regionalismo surgía de una tesis central según la cual la integración implicaba la interacción entre dos tipos de fenómenos. De un lado, la apertura comercial y las políticas de desregulación presentes en todos los países de la región, de otro lado, una tendencia «natural» y no discriminatoria frente a terceros países. Para la CEPAL (1994), la forma en la que ambos fenómenos interactuaban era de decisiva importancia. Había que fortalecer los vínculos recíprocos entre ambos elementos en el marco del denominado «regionalismo abierto», es decir, «un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente».

Eran tiempos de la plena vigencia de los postulados neoliberales y de aquello que Foucault (2008) tempranamente denominó como «fobia al Estado». Así para Milton Friedman (2004), uno de los principales gurúes del neoliberalismo, todo incremento del poder público aumentaba el peligro de que el Estado, en vez de servir a la gran mayoría de sus ciudadanos, pudiera convertirse en un medio por el que algunos de esos ciudadanos se aprovechaban de otros. A la sazón, sostenía que «toda medida gubernamental lleva una chimenea en su espalda».

El neoliberalismo exigió al Estado –fundamentalmente al Estado periférico– la ejecución indiscriminada de los principios de economía de mercado, de *laissez-faire* y *laissez passer*. La idea de una competencia pura como objetivo, como utopía permanente, se conjugó con la necesidad de utilizar la grilla económica como contralor de la acción política. Esta grilla económica del neoliberalismo posibilitó «testear la acción gubernamental, juzgar su validez, permitir objetar en la actividad del poder público sus abusos, sus excesos, sus inutilidades, la prodigalidad de sus gastos. En pocas palabras, con la aplicación de la grilla económica (...) se trata de filtrar toda la acción del poder público en términos del juego de la oferta y la demanda, en términos de eficacia sobre los datos de ese juego, en términos del costo que im-

plica esa intervención del poder público en el campo del mercado» (Foucault, 2008, p. 284).

Paradójicamente, el abordaje de la integración regional desde esta perspectiva supuso un accionar gubernamental enfático –supervisado por la crítica mercantil y la grilla económica– en pos de la adopción de variadas reformas radicales. No casualmente la subordinación del interés por lo público, implícita en la «fobia al Estado» del neoliberalismo, redundó en grandes beneficios a favor de la élite política y económica local (y sus alianzas transnacionales) responsable de introducir, promover y usufructuar el grueso de las reformas estructurales que se introdujeron en los países de la región. El «regionalismo abierto» fue solo un capítulo más en todo el entramado de acciones conducidas bajo estas premisas ideológicas neoliberales, pero conservadoras.

El Mercosur no estuvo al margen de todo este recorrido. Así, pese a haber sido en sus orígenes concebido para promover una política de sustitución de importaciones a escala ampliada, de la mano de una estrategia industrial y productiva con mecanismos de complementación sectorial y apertura controlada, posteriormente, en sintonía con la metamorfosis regional y las recomendaciones de los organismos multilaterales –particularmente de la Organización Mundial del Comercio (OMC)– recibió el influjo de la liberalización frente a los mercados internacionales y las inversiones extranjeras, las privatizaciones y la reducción de la esfera pública.

Conforme se fueron consolidando las políticas de apertura y desregulación de los mercados, se fue imponiendo un Mercosur de «baja intensidad» como área de preferencias comerciales transitorias. La integración sectorial intra-industrial originalmente propuesta en los primeros acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, terminó siendo reemplazada por la liberalización lineal y automática de los intercambios comerciales, y el sector privado –promotor de la grilla económica– asumió la conducción principal del proceso de integración, que pasó a convertirse en un fenómeno esencialmente mercantil.

## **2. Para reflexionar sobre el Mercosur actual: nuevos abordajes de la integración regional latinoamericana**

El abordaje de la integración latinoamericana no puede omitir el proceso de transformaciones económicas y políticas atravesadas por los países de la región a comienzos del siglo veintiuno. Este proceso de innovaciones encontró su punto de partida en la fenomenal crisis

por la que atravesaron los países latinoamericanos a fines del siglo pasado, como prueba del rotundo fracaso de la aplicación de las recetas neoliberales y de la vigencia del «paradigma céntrico» (Ferrer, 2004). Dicha crisis, más o menos radical en función de la impronta obtenida por el neoliberalismo, dio lugar a la emergencia de cambios en los procesos económicos y en las configuraciones políticas de países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, impactando asimismo en los procesos de integración regional de los que formaban o formarían parte. Con posterioridad a la debacle, y con el objetivo de retomar la senda del desarrollo y la autonomía, los países latinoamericanos buscaron reencauzar y/o directamente crear nuevas iniciativas de integración regional.

La búsqueda de un modelo de integración alternativo al prevalente durante los años noventa desempeñó un papel fundamental en la construcción y puesta en marcha de nuevos y no tan nuevos procesos de integración. La pesada herencia del «Consenso de Washington», tornó imprescindible cuestionar la estrategia asumida por los gobiernos latinoamericanos y caribeños para insertarse en la economía mundial en un contexto de globalización neoliberal. Así, en el marco de la *Comisión Estratégica de Reflexión* creada a fines de 2005 por los Presidentes de los países de América del Sur para elaborar propuestas con el propósito de impulsar el proceso de integración sudamericano, se formuló el documento «Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones» (2006), con una crítica conjunta al excesivo sesgo mercantilista adquirido por parte de los distintos procesos de integración subregionales en marcha. Dicho comité de expertos sostuvo que se debía alcanzar un nuevo modelo de integración que permitiera construir una ciudadanía sudamericana, agregando que la integración regional no podía estar únicamente sustentada en las relaciones comerciales entre las partes, sino que también se tornaba necesario buscar una articulación económica y productiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural.

En este marco, y en sintonía con el nuevo sesgo ideológico que marcó un viraje de rumbo en muchos países de América del Sur, se inscribió la creación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la fundación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la más reciente configuración de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Asimismo, dentro de un contexto de cuestionamientos y reformulaciones al «regionalismo abierto», se explican algunas de las políticas adopta-

das por el Mercosur post «Consenso de Buenos Aires» (2003)<sup>2</sup>. Con enormes matices y diferenciaciones, todos estos procesos vienen a reivindicar la consecución de iniciativas autonómicas, políticas sociales y medidas de desarrollo con independencia relativa de los organismos internacionales y de los condicionamientos impuestos por los países centrales. De este modo, un nuevo y provocativo escenario entendido como «Posneoliberal» (Sader, 2008), «Post-liberal» (Sanahuja, 2007, 2008, 2012; Da Motta Veiga & Rios, 2007) y/o «Post-hegemónico» (Riggirozzi & Tussie, 2012) – según el marco de referencia del que se trate – comienza a comprender favorablemente a los procesos de integración en marcha y permite considerar de forma crítica aunque auspiciosa la emergencia de perspectivas innovadoras en materia de regionalismo latinoamericano.

El rechazo de parte de los llamados gobiernos de izquierda o centro-izquierda al «regionalismo abierto», inauguró un intenso debate acerca de los intereses, racionalidad y objetivos de la integración regional. De este modo, más allá de los matices y las diferencias entre los distintos esquemas de integración en curso, o de las interpretaciones que de ellos se hacen, aparecen denominadores comunes que representan una aproximación positiva a las transformaciones en marcha, sea desde el plano de las políticas públicas, sea mediante el abordaje de las problemáticas sociales y las estrategias de desarrollo, o mediante la visualización de proyectos que intentan contestar el paradigma hegemónico prevaleciente en el estadio anterior.

En este contexto, José Antonio Sanahuja (2008, pp. 22-23) sostiene que la crisis del modelo del «regionalismo abierto» coincide con nuevas propuestas de integración las cuales, si bien con enfoques distintos y en ocasiones hasta contradictorios, se orientan hacia un regionalismo denominado como «post-liberal» y caracterizado por: la primacía de la agenda política y una menor atención a la agenda económica y comercial; el retorno de la «agenda de desarrollo» con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias centradas en la liberalización comercial; un mayor papel de los actores estatales frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior; un mayor énfasis en la agenda «positiva» de la integración, mediante la creación de instituciones y políticas comunes y una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales; una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías

---

<sup>2</sup> Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003, MRECIC.

en los niveles de desarrollo, y la vinculación de la integración regional con estrategias tendientes a la reducción de la pobreza y la desigualdad en un contexto político en el que la justicia social adquiere un mayor peso en la agenda regional; una mayor atención a las carencias de la infraestructura regional con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y facilitar el acceso a mercados externos; un mayor énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo; y, finalmente, la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración.

Nos encontramos así frente a tres grandes retornos que ponen en evidencia que el regionalismo en América Latina está atravesando una etapa de transición. Siguiendo a Andrés Serbin (2010, p. 16-17), vemos que:

En primer lugar, a diferencia de la década precedente, hay una marcada politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos, que expresa un «retorno de la política» en las relaciones exteriores y el desarrollo. En segundo lugar, este proceso no está dissociado de un marcado «retorno del Estado», tanto en las relaciones exteriores como en las políticas sociales y de desarrollo, con un rol protagónico de los gobiernos y un desplazamiento de actores no estatales, como el sector privado y la sociedad civil, en tanto el grueso de los acuerdos es de carácter intergubernamental incluyendo la creación de empresas interestatales en el marco regional. Este «retorno del Estado» viene asimismo asociado con visiones que retoman una mirada tradicional de la soberanía nacional. En tercer lugar, en relación con los dos cambios anteriores y, en particular, con la necesaria legitimación interna de los gobiernos electos democráticamente, con una agenda social impulsada desde arriba, se registra un «retorno a la agenda del desarrollo», en franco distanciamiento del Consenso de Washington.

Por su parte, desde el llamado «posneoliberalismo» (Sader, 2008), se destacan las siguientes rupturas respecto a tres aspectos esenciales del modelo anterior neoliberal: en primer lugar, la prioridad de las políticas sociales por sobre los ajustes fiscales; en segundo lugar, la prioridad de los procesos de integración regional y de las alianzas Sur-Sur en contraposición a la adhesión a los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos; finalmente, en tercer lugar, el retorno al papel del Estado como inductor de crecimiento económico y como garantía de los derechos sociales, erradicando la centralidad

del mercado requerida y practicada por el neoliberalismo. Para Emir Sader (2013), estas características constituyen el eje del modelo posneoliberal y común a todos los gobiernos progresistas latinoamericanos, convirtiendo América Latina en la única región del mundo que contiene un grupo de gobiernos que pretenden superar el neoliberalismo y que desarrollan proyectos de integración autónomos en relación a Estados Unidos.

Finalmente, en el marco de la idea de un regionalismo de tipo «post-hegemónico», vemos que los procesos emergentes en América Latina se presentan como modelos alternativos de desarrollo que cuestionan o redefinen la ortodoxia neoliberal prevaleciente en las décadas del ochenta y del noventa. Según esta aproximación, se aprecia que –aún con contradicciones– los términos de la integración y de la gobernanza regional están siendo redefinidos. Como sostiene Pía Riggirozzi (2012a, pp. 17.35),

Although it would be wrong to assume that we can depict a single, fixed interpretation to what are evolving regional policy responses, we suggest, that the moment of a hegemonic single mode of political economy for the region is over (...) There is no master history or a single roadmap redefining the political economy in the region. What we rather find is that the many crises of neoliberalism gave way to a redefinition of the regional space and regional politics of cooperation and integration (...) The challenge for New Regionalist approaches, as we previously claimed, is to reach an understanding that supersedes binary notions of «old» and «new» regionalism that helped to explain current regionalism as a space for deliberation and implantation of political economic alternatives that are moving away from the neoliberal project as the hegemonic project. This does not mean that capitalism, liberalism, and trade-related forms of integration cease to exist or to move the regional agenda. What this means is that their centrality is being displaced. The realization of these regional alternatives, as imaginaries and arenas for new actions and practices, defines their sense of identity, belonging, and mission.

### **3. El Mercosur post-*Consenso de Buenos Aires*: políticas públicas de cara a los desafíos de la integración regional.**

Como se mencionó en el apartado anterior, a comienzos del siglo veintiuno, con posterioridad a la intensa crisis atravesada por los Estados de la región –aquella que puso en jaque a la misma continuidad del Mercosur– y en el contexto de una etapa de revisión crítica

de las políticas económicas adoptadas durante los años noventa, se comenzó a insinuar la emergencia de un regionalismo con un nuevo orden de prioridades y una agenda alternativa (da Motta Veiga, 2007). En ese marco, el «Consenso de Buenos Aires», con el compromiso de Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva de impulsar y fortalecer el proceso de integración y las políticas de desarrollo regional, representó un punto de inflexión para el Mercosur. Más tarde, durante la *Cumbre de Mar del Plata* (2005) vinieron los acontecimientos que marcaron el ocaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La cumbre no solo puso de manifiesto el fin del proyecto hegemónico hemisférico norteamericano –lanzado por Bush padre en ocasión de la Iniciativa de las Américas (1991) y robustecido por Bill Clinton con el lanzamiento del Proyecto del ALCA– sino que, asimismo, puso en evidencia el rol adquirido por parte de los movimientos sociales y la presión por ellos ejercida para modificar el rumbo que habían asumido los procesos de integración regional durante los años noventa. El rechazo del ALCA no solo simbolizó un fuerte sentimiento anti-norteamericano –interpelado asimismo por una nueva y pujante coalición de gobiernos de izquierda y centro-izquierda– sino que también expresó un fuerte descontento con las iniciativas de integración «comerciales» que solo responden a los intereses económicos y financieros de grandes empresas multinacionales en detrimento de los intereses autonómicos y estratégicos de los países de la región.

Entre el «Consenso de Buenos Aires» y la Cumbre de Mar del Plata, y después de un vacío de políticas orientadas a la profundización del proceso de integración, en 2004 se creó el «Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur» (FOCEM)<sup>3</sup>, destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural y desarrollar la competitividad y la cohesión social, en particular de las economías y regiones menos desarrolladas. Posteriormente, en el año 2008, se aprobó el «Programa de Integración Productiva del Mercosur» (PIP)<sup>4</sup>, con el objetivo de fortalecer la complementariedad productiva, el incremento de la competitividad y el mejoramiento de la inserción externa de los sectores productivos de los Estados parte. Asimismo, en el plano de las políticas sociales, a instancias de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur (RMADS), en 2007 se creó el Instituto Social del Mercosur (ISM) tendiente a contribuir a la reducción de las asimetrías sociales entre los Estados

<sup>3</sup> «Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur», MERCOSUR/CMC/DEC. N° 45/04, Belo Horizonte, 16/XII/04.

<sup>4</sup> «Programa de Integración Productiva del Mercosur», MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/08, San Miguel de Tucumán, 30/VI/08.

miembros del bloque y a la promoción del desarrollo humano. En sintonía con este propósito, se lanzó el «Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur» (PEAS), concebido como un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del Mercosur, y cuyo documento «Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS)» fue aprobado por decisión del Consejo Mercado Común en el año 2011.

Estas políticas públicas contribuyen a explicar la importancia del lugar que, desde principios del siglo veintiuno, comienzan a ocupar ciertos asuntos anteriormente marginados de la agenda de la integración regional. Siguiendo a Riggiozzi (2012b, p. 3).

No obstante el indisputable énfasis comercial que impulsa proyectos de integración regional, un nuevo contexto de política económica en América Latina abrió un espacio para la emergencia de nuevas articulaciones de políticas regionales que reclaman, y tal vez re-inventan, principios de solidaridad y colectivismo regional que difieren fuertemente de previos proyectos regionalistas. La integración regional en América Latina hoy representa un conglomerado de proyectos comerciales, políticos, y sociales que se articulan alrededor de nuevos principios de solidarismo y autonomía regional.

Luego de la primacía casi absoluta del «regionalismo abierto» y sin desconocer las continuidades en lo que hace a la persistencia de una matriz fuertemente comercial, podemos observar cómo se abre una nueva etapa para el Mercosur que involucra una mayor preponderancia de las agendas económica, productiva y social, con contenido fuertemente político y de búsqueda de acciones conjuntas en materia de desarrollo regional, por fuera de los aspectos casi exclusivamente mercantiles de la etapa anterior. Estas nuevas agendas de mayor inclusión social con miras a una integración más profunda dan cuenta de la mayor importancia asignada a dimensiones sustantivas de la integración otrora ausentes, así como de las fuertes deficiencias y asimetrías existentes y pendientes de resolución dentro del espacio regional.

### **3.1 Búsqueda de resolución de asimetrías y políticas de convergencia estructural**

La literatura económica distingue entre asimetrías estructurales y asimetrías de política. Para el caso del MERCOSUR, ambas son

importantes, ya que se trata de un proceso de integración entre países muy distintos, que al mismo tiempo debe enfrentar la falta de coordinación de políticas macroeconómicas y políticas de competencia. La importancia del tratamiento de las asimetrías se debe fundamentalmente a que, al dificultar el reconocimiento de ganancias compartidas por parte de todos los estados miembros, sobre todo de parte de los socios más pequeños, tienden a reforzar las controversias al interior del bloque y a erosionar el apoyo al proceso de integración con la consiguiente pérdida de legitimidad del mismo.

El tema de las asimetrías, sin embargo, advierte consideraciones que relativizan planteamientos lineales. Así, por ejemplo, a pesar de que Brasil reviste un mayor poder económico en términos absolutos, poblacionales o de participación del país en el Producto Bruto Interno del Mercosur (llegando a representar más del 75%), el argumento se invierte si se tienen en cuenta las trayectorias de otros indicadores relativos, tales como Producto Bruto Interno *per capita*, coeficiente de Gini o índice de desarrollo humano (IDH). Esto pone de manifiesto la complejidad del análisis y nos alerta contra la conclusión de evaluaciones simplificadoras. La situación de las asimetrías entonces, si bien de mayor relevancia para los socios menores, es crucial para todos los miembros del bloque y remite a la necesidad de profundizar medidas de cooperación e integración solidaria, con criterios de contribuciones relativas al tamaño de las economías, sin omitir el hecho de que también al interior de los países existen profundas asimetrías regionales aún pendientes de atención y resolución de parte de los gobiernos nacionales que impiden encarar un proceso de transferencia de recursos indiscriminado y sin ataduras.

A la complejidad intrínseca del fenómeno, se suma el hecho de que durante los años del «regionalismo abierto» el Mercosur no actuó en relación a esta problemática. El proceso de integración se desarrolló sobre el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Parte y no incorporó ningún principio de tratamiento especial y diferenciado en beneficio de los países de menor desarrollo relativo. El Tratado de Asunción de 1991 solo reconoció el problema de las asimetrías de políticas al disponer «la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte» y establecer el compromiso de «armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración». No obstante, como señala Marcelo Mondelli (2010, pp. 112-113), los avances en este campo han sido extremadamente limitados. El mecanismo institucional adoptado fue el intergubernamentalismo lo que terminó favoreciendo a los miembros de mayor

tamaño y poderío relativo que han podido definir una agenda determinada e incidir en los resultados grupales.

En materia de liberalización comercial, en el Tratado de Asunción también predominó el principio de reciprocidad y apenas mencionó el hecho de que los países miembros reconocerían diferencias en el ritmo de liberalización comercial para los casos de las economías más pequeñas, a saber, Paraguay y Uruguay. El principio de reciprocidad también prevaleció en el Protocolo de Ouro Preto de 1994 donde, únicamente en su preámbulo, hizo mención a la necesidad de tener una consideración especial en relación a los países y regiones menos desarrolladas del Mercosur. De este modo, vemos que durante los años del «regionalismo abierto», las asimetrías dentro del Mercosur fueron básicamente tratadas mediante políticas negativas, las que concedieron a los miembros menores cierta flexibilidad en relación a la implementación de los compromisos asumidos (Mello e Souza, et al 2010, pp. 24-25).

El tratamiento de las asimetrías en el Mercosur llegó recién a partir del año 2003 a instancias de los socios menores del bloque. Paulatinamente, fue ganando terreno la consideración de que los beneficios resultantes de la integración no serían plenamente aprovechados por las economías menores mientras persistieran fuertes niveles de asimetría entre los socios. Asimismo, de la mano del principio de solidaridad, se reflejaba un mayor compromiso con un tratamiento preferencial, favorable y de no reciprocidad en beneficio de los países de menor tamaño relativo. Concomitantemente, mediante Decisión CMC N° 19/04, y en base al reconocimiento de la importancia de profundizar el proceso de integración, promover la competitividad de los Estados miembros –en particular de las economías menores, y analizar instrumentos de financiación, se creó un Grupo de Alto Nivel para analizar la viabilidad de mecanismos que permitieran promover la convergencia estructural y el fortalecimiento institucional del Mercosur.

La creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) tuvo lugar en 2004. Al año siguiente, por Decisión CMC N° 18/05, se establecieron las normas para su integración y funcionamiento y, posteriormente, mediante Decisión CMC N° 01/10, se definió su reglamento actual. En términos generales, el FOCEM es un fondo destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social –en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas–, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. El FOCEM se encuentra operativo desde el año 2006 y se constituye como el

primer y más importante instrumento financiero del bloque regional con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías estructurales. El fondo se encuentra integrado por contribuciones financieras –no reembolsables– de los Estados Partes por un monto total anual de 100 millones de dólares<sup>5</sup>. En base al principio de solidaridad, la relación entre las contribuciones al FOCEM y la asignación de los recursos tiene en cuenta las asimetrías entre los socios de modo que las economías menores son las mayores beneficiarias de los recursos. La estructura de funcionamiento del FOCEM cuenta con la Unidad Técnica FOCEM (UTF), en el ámbito de la Secretaría del Mercosur (SM); y las respectivas Unidades Técnicas Nacionales del FOCEM (UTNF), que se presentan como el vínculo operativo de cada Estado Parte con la UTF/SM.

En base a sus objetivos, el FOCEM está compuesto por cuatro grandes programas. En primer lugar, se encuentra el *Programa de Convergencia Estructural*, cuyos proyectos deben contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general. En segundo lugar, se encuentra el *Programa de Desarrollo de la Competitividad*, cuyos proyectos deben contribuir a la competitividad de las actividades productivas del Mercosur, incluyendo: procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra-Mercosur; proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, entre otros); e investigación científica y tecnológica y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos. En tercer lugar, el FOCEM contiene el *Programa de Cohesión Social* cuyos proyectos deben contribuir al desarrollo social, en particular en las zonas de frontera. Asimismo, se permiten incluir proyectos de interés comuni-

---

<sup>5</sup> Los porcentuales de las contribuciones de los Estados son: Brasil 70%; Argentina 27%; Uruguay 2% y Paraguay 1%. De forma concomitante, la distribución de los recursos entre los Estados se constituye como sigue: Paraguay 48%; Uruguay 32%; Argentina 10%; y Brasil 10% (Decisión CMC 18/05). Para el caso del Presupuesto 2013, los aportes de los Estados parte se encuentran definidos de la siguiente manera: Argentina: 27.000.000 USD; Brasil: 70.000.000 USD; Paraguay: 1.000.000 USD; Uruguay: 2.000.000 USD. Asimismo, ya se registran los aportes de Venezuela tras su incorporación al bloque, por un monto de 27.000.000USD. Con el aporte de Venezuela al Fondo, los aportes anuales pasan a representar 127.000.000 USD, ello sin contar los aportes voluntarios con asignación específica, los recursos no asignados en ejercicios anteriores o los recursos asignados y no utilizados en ejercicios anteriores, intereses, etc. (Decisión CMC N° 48/12).

tario en áreas de salud humana, educación, reducción de la pobreza y del desempleo. Finalmente, en cuarto lugar, se encuentra el *Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración*. Los proyectos presentados en el marco de este último programa buscan atender el mejoramiento de la estructura institucional del Mercosur y su eventual desarrollo, así como la profundización del proceso de integración.

Posteriormente, con el propósito de complementar los objetivos asignados al FOCEM se implementaron otras medidas y proyectos, a saber: la constitución del Fondo de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (Decisión CMC N° 22/07); la eliminación o disminución de restricciones y medidas no arancelarias que castigan las exportaciones de los países pequeños (Decisión CMC N° 27/07); la creación de un Grupo de Alto Nivel (GAN) encargado de elaborar un Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el Mercosur ( Decisión CMC N° 33/07); y la creación del Fondo de Agricultura familiar del Mercosur (Decisión CMC N° 45/08), para financiar programas y proyectos de estímulo a la agricultura familiar y permitir una amplia participación de los actores sociales en actividades vinculadas al tema, entre otros.

Si bien no se pretende hacer una evaluación de la actuación del FOCEM, se pueden mencionar algunos elementos. Así, vemos que de los programas involucrados el que, en sintonía con el modelo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), registró mayor dinamismo fue el de convergencia estructural (tanto en cantidad de proyectos como en montos involucrados). Si bien originalmente estuvo prevista una asignación preferencial de recursos para este programa, principalmente a la dotación de infraestructura física (Decisión CMC N° 18/05), el peso de los restantes programas experimentó cierto retroceso. En términos generales y favorables, se observa que los proyectos de infraestructura del FOCEM benefician particularmente a las regiones con menor desarrollo relativo, según el índice de desarrollo humano (IDH). Es importante destacar que para el caso de cinco de los proyectos de infraestructura más grandes del FOCEM se observa que no habría empresa privada capaz de proveer el capital requerido por la inversión, de ahí que la intervención del Estado o mejor dicho de los Estados sea fundamental para solucionar las limitaciones del mercado, poniendo de manifiesto el rol de la intervención pública para resolver las fallas de coordinación en la región (Lucangeli & Berrettoni, 2012, pp. 38-42). En término de países miembros, de modo favorable, aunque previsible, sobresale la asignación y ejecución de recursos en

beneficio de los miembros de menor desarrollo relativo, fundamentalmente, de Paraguay<sup>6</sup>.

En lo que hace a las asimetrías de políticas, a pesar de la numerosas señales de sintonía existentes durante el período post «Consenso de Buenos Aires» –evidenciadas en foros y organismos regionales e internacionales y registradas en posicionamientos diplomáticos conjuntos, discursos y proclamas varias– existen fuertes fallas en materia de coordinación de políticas económicas (fundamentalmente, las de promoción de la producción, la inversión o las exportaciones en beneficio de determinados sectores productivos o regiones al interior de los Estados), las que generan grandes desequilibrios comerciales, controversias y crisis bilaterales recurrentes.

### **3.2 El tratamiento de la integración productiva en la agenda de desarrollo regional**

El tratamiento de la integración productiva en el Mercosur posee gran relevancia y complejidad. Gran parte de esta complejidad se deriva de la trayectoria regional de fines del siglo pasado, ligada a la primacía del capital financiero y especulativo y a la mayor o menor destrucción de las capacidades productivas instaladas, según el caso nacional del que se trate. De la mano del modelo del «regionalismo abierto» mucho se avanzó en materia de liberalización de flujos comerciales, pero se obtuvo una muy baja o nula integración de las estructuras productivas. Con el Mercosur post «Consenso de Buenos Aires» comenzó a revertirse la inercia de la etapa anterior y la integración productiva comenzó a tener mayor protagonismo en la agenda del bloque.

En este marco, siguiendo a Geneyro (2012), se observa que el principal logro es que la integración productiva comienza a estar presente en la agenda del Mercosur. Así, se destacan distintos episodios que anteceden y/o complementan el lanzamiento del Programa de Integración Productiva del Mercosur (PIP) del año 2008, a saber: la Cumbre del Mercosur en Córdoba (Argentina) de julio de 2006 que,

---

<sup>6</sup> Desde la creación del FOCEM a 2013 se aprobaron 43 proyectos. De los 43 proyectos aprobados, y según los respectivos programas beneficiarios vemos que: 19 proyectos corresponden al Programa de Convergencia Estructural (PCE); 12 al Programa de Desarrollo de la Competitividad (PDC); 8 al Programa de Cohesión Social (PCS); y 4 al Programa de Fortalecimiento Institucional del Mercosur. En lo que hace a la distribución por países, se observa que: Paraguay registra 17 proyectos (10 PCE, 4 PDC y 3 PCS); Uruguay 10 proyectos (5 PCE, 3 PCS, 2 PDC); Brasil 5 (2 PDC, 2 PCE, 1 PCS); y Argentina 4 (2 PDC, 1 PCE, 1 PCS). Asimismo, en el marco de los 3 proyectos Pluriestatales, se detecta que 2 se corresponden con el PDC, y 1 con el PCE.

mediante la instrucción presidencial para conformar un «Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional», se consolida como el punto de inicio de la inclusión de la integración productiva en la agenda del bloque; la Discusión sobre las «Pautas para la integración productiva», presentada ese mismo año por Brasil en el marco del Subgrupo de Trabajo de Industria N°7 del Mercosur; la creación del anteriormente mencionado Fondo PYME en 2007, complementario del FOCEM; las distintas acciones de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), sobre todo a partir del Seminario «Integración Productiva en el Mercosur» de julio de 2007; la creación ese mismo año del Grupo Ad Hoc de Integración Productiva (Decisión CMC 52/07), cuya función prioritaria es coordinar y ejecutar el PIP así como todas las propuestas y acciones relacionadas con dicha temática; y la creación del Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en 2008 (Decisión CMC 41/08), con una contribución inicial de 100 millones dólares, para garantizar directa o indirectamente las operaciones de crédito de micro, pequeñas y medianas empresas que participen en actividades de integración productiva del Mercosur<sup>7</sup>.

En lo que hace al PIP, resultan interesantes los fundamentos desde los que se esboza esta política pública regional. Estos fundamentos se distinguen respecto del proceso de integración ligado al «regionalismo abierto». La justificación del PIP (registrada en la misma Decisión CMC 12/08) surge de la consideración de que un proceso de integración entre países en desarrollo con economías asimétricas no debe limitarse a los aspectos comerciales sino que, por el contrario, debe propender a eliminar las diferencias de desarrollo y evitar la concentración de los beneficios de la integración en los actores de mayor tamaño relativo. Para ello, se considera necesario implementar políticas y acciones orientadas a la generación de un espacio regional más integrado, con el fin de mejorar la competitividad general y, especialmente, de los que poseen mayor dificultad para acceder plenamente a los beneficios de la integración. De este modo, se considera necesario alentar la complementariedad entre distintos eslabones de la cadena de valor regional, procurando la efectiva incorporación de producciones de los países de menor tamaño económico relativo en los procesos productivos de todos los socios. Según los Estados miembros del Mercosur, el proceso de integración productiva debe

---

<sup>7</sup> Al igual que para el caso del FOCEM, y en contra del principio de reciprocidad del periodo anterior, se estableció que los aportes difieran según el tamaño relativo de las economías (Brasil 70%; Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%). La estructura del Fondo se aprobó por decisión del CMC N°17/12.

ser visto como una de las más importantes vías para la consolidación del mercado regional, promoviendo la activa participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, favoreciendo, especialmente, la de los países de menor tamaño económico relativo, constituyéndose en otro instrumento para la superación de las asimetrías existentes dentro del bloque. Al menos desde el punto de vista de su fundamentación, la interconexión estratégica del PIP con el FOCEM resulta incontestable.

A la introducción del PIP en el plano regional se agregan elementos adicionales en el plano de las relaciones bilaterales entre los países del Mercosur en base a la identificación de sectores industriales para promover la integración productiva mediante proyectos específicos. En conjunto, si bien estos instrumentos son percibidos como alentadores –más aún si se lo compara con los antecedentes de la integración esencialmente comercialista de los años noventa–, también conllevan al debate y a la reflexión sobre los desafíos aún pendientes en este ámbito tan estratégico de la integración. De este modo, si bien la formulación de estas políticas públicas o bienes públicos regionales resulta altamente positiva, y se presenta como una primera e importante tendencia hacia la integración productiva regional, se requieren fuertes acciones complementarias, poniendo de manifiesto que sus resultados aún son bastante limitados. Siguiendo a Varsky y Geneyro (2011, p. 278).

El desafío es amplio dadas las variables que se vinculan con la integración productiva, que demuestran las diferencias que deben afrontarse para trabajar en conjunto por un proyecto de integración que distribuya ampliamente sus beneficios (...) Las PyMES, 99% de nuestro aparato productivo, deben transformarse en la columna vertebral de la agregación de valor a nuestras ventajas comparativas. La asociatividad, la complementación y el desarrollo armónico de las cadenas de valor se ha convertido en un desafío público-privado de gran proyección estratégica.

Estas breves consideraciones sobre el establecimiento de mecanismos de promoción de la integración productiva regional no pueden omitir la persistencia de una problemática histórica y estructural bastante compleja: los países de la región poseen un alto grado de especialización en la producción y exportación de productos básicos (hidrocarburos, metales y minerales y alimentos). Si bien en los últimos años la región resultó beneficiada por un significativo aumento de los términos de intercambio, en un contexto de crecimiento econó-

mico sostenido acompañado por un superávit en la balanza comercial, incluso luego de la reciente crisis económica y financiera mundial (CEPAL, 2011), este patrón productivo y comercial presenta enormes riesgos y potenciales flaquezas.

En términos generales, con la excepción de Brasil, los países del MERCOSUR siguen basando su comercio exterior en la exportación de materias primas. Esta tendencia a la «primarización» de las exportaciones –que no se ha revertido con el empuje integracionista de los últimos años– torna imprescindible encarar la integración productiva regional con miras a un desarrollo verdaderamente sustentable, buscando romper la inserción regional de raigambre colonial en la división internacional del trabajo en tanto que productores-exportadores de materias primas y minerales e importadores de manufacturas. Vale aclarar que en el contexto del Mercosur, existen elementos que asimismo evidencian cierta reproducción de este patrón asimétrico de comercio internacional dentro del espacio regional. Siguiendo a Eduardo Gudynas (2012, p. 146).

Sin dudas el Estado progresista tiene la voluntad de desempeñar un papel activo y acabar con la pobreza. Pero también debe reconocer que muchas de sus medidas son ahora dependientes de una particular circunstancia global, lo que lo hace muy frágil ante los cambios internacionales. Insistir en una ruta extractivista aumenta su dependencia comercial e incrementa los riesgos. Por ello, es necesario retomar el debate y la reflexión sobre cuestiones como las autonomías nacionales y continentales, otro viejo tema de la izquierda que no puede ser olvidado.

Promover la integración económica y productiva de los países de la región se convierte en un bien público necesario para la promoción del desarrollo sustentable. Sin embargo, por múltiples factores –cuyo análisis excede las posibilidades de este artículo– y pese a los esfuerzos desplegados en el ámbito regional, la consecución de este bien público no se presenta como una tarea sencilla y representa uno de los principales desafíos aún no resueltos dentro del Mercosur. Afortunadamente, los cambios políticos experimentados en la región permiten advertir la existencia de una agenda convergente. Tal como argumenta Varsky (2012, p. 125).

No es casual que tanto la UNASUR como el PIP hayan sido pergeñados en estos últimos años. Es que recién cuando las condiciones políticas fueron propicias se pudo avanzar en la construcción

de una nueva agenda estratégica regional que, en definitiva, recuperara el espíritu progresista e industrializador con que el Mercosur fue inicialmente concebido, pero que, a poco de andar, fue dejado de lado por la convergencia neoliberal de los gobiernos de la región, principalmente en la última década del siglo pasado, que optó por priorizar las relaciones comerciales.

### **3.3 La dimensión social en el Mercosur de comienzos de siglo**

Como hemos apuntado anteriormente, el Mercosur nace y se expande a partir de una concepción mercantilista de la integración. Prueba del sesgo esencialmente comercial sobre el que se erigió el Mercosur durante la vigencia del «regionalismo abierto», el Tratado de Asunción no incluyó compromisos o mecanismos orientados a promover o regular la dimensión social de los acuerdos de integración (Di Filippo & Rolando Franco, 1999, p. 39). En función de una mirada economicista, el tratamiento de lo social quedó circunscripto a los aspectos laborales de la integración regional. Recién con el Protocolo de Ouro Preto de 1994 se establecieron dentro de la estructura institucional del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico Social.

Producto de la falta de atención a los aspectos sociales de la integración, a fines de la década del noventa se hizo evidente que las consecuencias de las políticas asociadas con las reformas estructurales y el «regionalismo abierto»,

Aparejaban una serie de secuelas perversas en el plano social y tendían a complejizar los tradicionales problemas de desigualdad social, exclusión y pobreza en la región (...) Muchos de los gobiernos electos, en el marco de un amplio espectro progresista, asumieron asimismo la necesidad de re-definir el rol del Estado en relación con estos objetivos, asignándole un rol crecientemente protagonista. Esta revisión incidió también sobre la emergencia de nuevas concepciones de integración regional, planteadas como modelos socialmente inclusivos y equitativos de regionalismo, que incluyeran a una ciudadanía comprometida en estos procesos, en un progresivo tránsito del enfoque neoliberal a nuevas concepciones desarrollistas fundadas en un más activo papel del Estado (Serbin, 2012, pp. 84-85).

Frente a un contexto de fuerte crisis regional, los países miembros del Mercosur, Bolivia y Chile, suscribieron la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso social (2000), con el propósito de instruir a

las respectivas autoridades nacionales competentes a fortalecer el trabajo conjunto entre los seis países, así como el intercambio de experiencias e informaciones con el fin de contribuir a la superación de los problemas sociales más agudos que los afectaban y a la definición de los temas o áreas donde fuera viable una acción coordinada o complementaria. En esta misma dirección, en diciembre de 2000, mediante la Decisión CMC N° 61/00, se creó oficialmente la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur (RMADS), con el objetivo de proponer medidas encaradas a orientar la coordinación de políticas de desarrollo y acciones conjuntas para el desarrollo social de los Estados Parte.

Tal como sostienen Perrotta & Vazquez (2010, pp. 18-19)

*Comienza el tránsito hacia una nueva definición de lo social y hacia un nuevo espacio de esta dimensión en el proceso de integración (...)* En esta etapa se considera fundamental avanzar en la construcción conceptual de la identidad del Mercosur social, estableciéndose ciertos consensos en ese aspecto, además de acuerdos políticos y metodológicos. Entre ellos destacamos: la importancia de la dimensión social para un proceso de integración que tenga como vocación el desarrollo humano y social integral; la imbricación insoslayable entre las dimensiones económica y social del proceso; la centralidad del rol del Estado; una concepción de lo social que no le otorgue un carácter meramente compensatorio; la importancia del protagonismo de la sociedad civil y del desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades, de las redes sociales o tejido social, a través de diferentes formas de organización; y el acuerdo sobre las definiciones de economía social, seguridad alimentaria y nutricional, trabajo infantil y explotación sexual infantil (Actas N° 01/04 y 02/04 de la RMADS), temas considerados prioritarios en la agenda del Mercosur social.

En 2005 se crea la Secretaría Permanente del Mercosur Social y la iniciativa «Somos Mercosur», abriéndose mediante esta última un nuevo ámbito para la formación de una conciencia ciudadana que permitió establecer un proceso de Cumbres Sociales en paralelo a las Cumbres Presidenciales, «generando así un espacio de encuentro entre los gobiernos y la sociedad civil en pos de la discusión y deliberación de prioridades de política y de agenda» (Riggirozzi, 2012b, p. 12). Ese mismo año y se suscribió la Declaración «Hacia un Mercosur Social como instancia articuladora de las Políticas Sociales

en la Región», planteando la necesidad de instalar al aspecto social en el centro del debate del proceso de integración. Al año siguiente se firma la Declaración de Buenos Aires «Por un Mercosur con rostro humano y perspectiva social», que establece que la dimensión social de la integración regional se configura como un espacio inclusivo que fortalece los derechos ciudadanos y la democracia. En 2007, en el marco de la XIII RMADS, se aprueba la «Declaración de Principios del Mercosur Social», poniendo de manifiesto que «los procesos de integración nacidos a principios de los 90 bajo una impronta excesivamente economicista, entre ellos el Mercosur, se enfrentan al desafío de superar la herencia política, social y económica de décadas de gobiernos populistas y regímenes autoritarios, que pusieron en crisis a estados de bienestar embrionarios y que contribuyeron a mantener situaciones de inestabilidad política y económica en los países de la región, impidiendo la superación de la pobreza y una histórica inequidad social».

En 2007 se crearon dos órganos de suma importancia estratégica, el Instituto Social del Mercosur (ISM) y la Comisión de Coordinación de Ministerios de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM), ésta última con el objetivo de diseñar el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS). El PEAS fue finalmente aprobado por Consejo del Mercado Común en 2011 durante la Cumbre de Presidentes del Mercosur en Asunción (Decisión CMC N° 12/11), a propuesta de la RMADS y la CCMASM. El Plan representa la primera iniciativa conjunta para compatibilizar el abordaje de las temáticas sociales y la implementación de proyectos sociales a nivel regional, así como para desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales que consoliden la Dimensión Social del Mercosur. El PEAS incluye el documento «Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios» que forma parte de la misma Decisión. El mismo articula nueve ejes fundamentales y 26 directrices estratégicas desarrolladas a partir del año 2012 bajo el formato de proyectos sociales regionales. Los ejes son: i) erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; ii) garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género; iii) universalización de la salud pública; iv) universalizar la educación y erradicar el analfabetismo; v) valorizar y promover la diversidad cultural; vi) Garantizar la inclusión productiva; vii) asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social; viii) promover la sustentabilidad ambiental; y ix) asegurar el diálogo social.

Este breve repaso por algunos de los más relevantes episodios de la dimensión social del Mercosur, sumado a los anteriores aspec-

tos de la integración regional que han sido abordados, nos permiten entender que, hacia la primera década del siglo XXI, se registra un significativo proceso de cambios en las orientaciones y en el campo de las políticas públicas regionales. La cuestión social ha sido resignificada, tanto teórica como empíricamente. De este modo, según Christian Adel Mirza (2012: 21-30), los rasgos que caracterizan esta etapa pueden resumirse en los siguientes elementos nodales: estabilidad democrática y continuismo, respetando las normas básicas del sistema democrático-republicano; estabilidad macroeconómica con márgenes de autonomía en el manejo de las principales variables; un regreso del Estado protector, sobre todo en el campo de las políticas sociales, en contraposición al Estado minimalista funcional al patrón de acumulación y a los intereses del capital financiero y transnacional; la consideración de ciudadanos como sujetos de derechos, abandonando la idea de que los ciudadanos son objeto de compasión y asistencia pública; la implementación de programas de transferencias condicionadas de renta generalizada en toda la región; el incremento del gasto público social, explicado fundamentalmente por el incremento en el sector salud y en educación, y por el aumento relativo de la seguridad social; y una convergencia de estrategias y la cuestión social en el centro de la agenda política. Es importante asimismo destacar que pese a los esfuerzos realizados, los propios constreñimientos del modelo productivo aún limitan las intervenciones públicas para obtener resultados en términos de mayor equidad. En este sentido, y siguiendo Mirza, vemos que aún persisten rasgos de un modelo liberal-residual que conviven o coexisten con la aplicación de planes sociales que pretenden apuntar a las causas que producen y reproducen la pobreza y no solo a mitigar los efectos «perversos» de las políticas económicas.

#### 4. Consideraciones finales

Los cambios post «Consenso de Buenos Aires» y la introducción de nuevas políticas y actuaciones públicas en áreas estratégicas, sumado a las nuevas conceptualizaciones en materia de integración regional, nos habilitan a reconocer la existencia de quiebres respecto del momento anterior y a plantearnos nuevos interrogantes, fundamentalmente, aquellos orientados a dilucidar si estamos ante la aparición de un Mercosur superador del modelo de integración prevalente durante los años del «regionalismo abierto». *A prima facie*, tanto las manifestaciones públicas y consonantes de los dirigentes de los países del Mercosur en el cuestionamiento a las políticas desple-

gadas en el marco del denominado «Consenso de Washington», como las iniciativas específicas tendientes a encarar una profundización del proceso de integración y su actuación fuera del ámbito exclusivamente librecambista y comercial, permiten reconocer rupturas y hacen pensar en un paulatino re-direccionamiento a favor de una agenda de profundización de la integración.

Sin pretender arribar a conclusiones anticipadas que puedan resultar imprecisas, encontramos que el enflaquecimiento del modelo del «regionalismo abierto» ha tenido como contrapartida la emergencia elementos novedosos que, con matices, implican cambios que no pueden ser ignorados. Así, vemos que, aun con innumerables imperfecciones, ha existido un retorno al rol del Estado como inductor de crecimiento económico y como garante de los derechos sociales, erradicando la centralidad del mercado y de la grilla mercantil y poniendo de manifiesto al menos la voluntad de orquestar una agenda de desarrollo alternativa a la ortodoxia neoliberal. En este sentido, aparecen también aspectos que dan cuenta de un mayor énfasis en la agenda «positiva» de la integración, mediante el lanzamiento de políticas comunes en asuntos anteriormente olvidados, y una cooperación más robustecida en ámbitos no comerciales, involucrando las dimensiones sociales de la integración y las asimetrías en los niveles de desarrollo, así como las carencias en la infraestructura regional, por citar solo algunos elementos.

No obstante, si bien es cierto que existen importantes transformaciones respecto al pasado, también es cierto que aún continúan vigentes los cuestionamientos –tanto por parte del sector público como privado– a la evolución de la integración regional, así como los análisis de quienes reivindican la necesidad urgente de implementar reformas esenciales para garantizar la misma subsistencia del Mercosur. Basta recordar el contenido de la renuncia del Alto Representante del Mercosur, Samuel Pinheiro Guimarães, durante la Cumbre de Mendoza de 2012. De este modo, a pesar de que los acontecimientos demuestran que se comenzó a llenar el enorme vacío heredado de la década anterior en lo que hace a aspectos claves de la integración regional, sea a través de políticas productivas u orientadas a la resolución de asimetrías estructurales, o mediante medidas y resoluciones que atañen a la dimensión social del Mercosur, lo cierto es que se torna necesario elevar el nivel de «profundización» de la integración. Por ende, si bien en principio el viraje respecto al pasado parece favorable, restan ampliar y robustecer los instrumentos mencionados, actualizarlos de cara a los nuevos desafíos, evaluando sus resultados con miras a una mejor adecuación de los procedimientos

a las necesidades reales del proceso de integración y de los actores involucrados.

Si contemplamos la integración desde finales del siglo pasado hasta la actualidad, claramente podemos aseverar que nos encontramos frente a rupturas que revisten una enorme trascendencia y significado. Sin embargo, a mediano y largo plazo la integración deberá encarar grandes desafíos. El más importante de ellos se refiere al modelo de desarrollo regional, lo que a su vez conlleva a deliberar acerca de la inserción regional en la división internacional del trabajo y la resolución de las asimetrías que persisten y se reproducen al interior de los Estados y entre los mismos Estados del Mercosur. Una empresa regional en pos de un desarrollo sustentable tampoco puede marginar el análisis de la gestión soberana de los recursos naturales, ni subestimar el papel económico y geopolítico de los mismos. Por otra parte, de cara al robustecimiento del Mercosur resulta clave el mantenimiento de una actuación estratégica y coordinada en los principales foros y organismos internacionales que honre verdaderamente los postulados del «Consenso de Buenos Aires». Finalmente, en este proceso de definición de rumbos será fundamental entender que la construcción de la integración no es solo un proceso «desde arriba» sino también «desde abajo», partiendo de diagnósticos colectivamente definidos sobre bases materiales e ideológicas deliberadas, con un fuerte involucramiento y participación de la sociedad en el proceso de integración.

## Referencias

- CEPAL (1994), *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (2011), *UNASUR, un espacio de desarrollo y cooperación por construir*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Da Motta Veiga, Pedro; Ríos, Sandra P. (2007), *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Serie Comercio Internacional, Santiago de Chile, CEPAL Julio. En línea: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30045/S82CI\\_L2776e\\_P\\_Oregionalismo\\_pos\\_liberal\\_America\\_do\\_Sul.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf)

- De Mello e Souza, A. *et al* (2010), *Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no Mercosul*, Texto para Discussão N° 1477, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). En línea: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1477.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1477.pdf)
- Franco, R. y Di Filippo, A. (1999), «Aspectos Sociales de la Integración Regional»: En Franco, R. y Di
- Filippo, A. (Comps.) *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL. En línea: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/5039/lcg2029e.pdf>
- González Cravino, Santiago (1999), «Globalización, integración y cohesión social. El caso Mercosur»: En Franco, R. y Di Filippo, A. (Comps.) *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL. En línea: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/5039/lcg2029e.pdf>
- Gudynas, Eduardo (2012), «Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano». *Nueva Sociedad*, N° 237, enero-febrero. En línea: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3824\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3824_1.pdf)
- Ferrer, Aldo (2004), *La densidad nacional*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Foucault, Michel (2008), *Nacimiento de la Biopolítica*. Curso en el Collège de France (1978-1979). Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Friedman, Milton & Rose (2004), *Libertad de elegir*. Barcelona, Biblioteca de los grandes pensadores.
- Geneyro, Rubén (2010), «Integración Productiva, una nueva oportunidad para los Gobiernos Locales». *Revista Informa*, N° 1, Febrero. En línea: [http://www.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/revista\\_informa\\_1.pdf](http://www.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/revista_informa_1.pdf)
- Lucángeli, J. & Berrettoni, D. (2012), «Mercosur: las asimetrías y el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)». *Revista Integración & Comercio*, INTAL, Año 16, N° 34, Enero-Junio. En línea: [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_comercio/e\\_INTAL\\_IYC\\_34\\_2012\\_Berrettoni\\_Lucangeli.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_34_2012_Berrettoni_Lucangeli.pdf)
- Mirza, Christian Adel (2012), «Políticas Sociales en el Mercosur: la igualdad como prioridad política». En *Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur* (PEAS), CCMASM/RMADS/ISM. En línea: <http://ismercosur.org/doc/PEAS-espanol-web.pdf>

- Mondelli, Marcelo (2010), «Críticas y desafíos para la integración regional sudamericana en el siglo XXI. ¿Cómo explicar la continuidad del regionalismo abierto en la integración económica?: En Andrade, P. y Puyana, A. (Comps.) *La pobreza en América Latina. ¿Una dimensión olvidada de la integración económica regional?*, Buenos Aires, CLACSO.
- Perrotta, Daniela; Vázquez, Mariana (2010), *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*, Documento de trabajo 010, Montevideo, CEFIR. En línea: <http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/010-Mercosur-social.pdf>
- Riggiozzi, Pía; Tussie, Diana (2012), «The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America»: En Riggiozzi, Pía; Tussie, Diana (Eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, United Nations University Series on Regionalism, Vol. 4.
- Riggiozzi, Pía (2012a), «Reconstructing Regionalism: What does development have to do with it?»: En Riggiozzi, Pía; Tussie, Diana (Eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, United Nations University Series on Regionalism, Vol. 4.
- Riggiozzi, Pía (2012b), *Acción colectiva y diplomacia de UNASUR Salud: La construcción regional a través de políticas sociales*, Documento de trabajo N°63, Septiembre, Buenos Aires, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO. En línea: <http://rrii.flacso.org.ar/accion-colectiva-y-diplomacia-de-unasur-salud-la-construccion-regional-a-traves-de-politicas-sociales/>
- Sader, Emir (2008), *Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO e Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- Sader, Emir (2013), «10 anos de governos pósneoliberais no Brasil». *Carta Maior*, Enero. En línea: <http://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/10-anos-de-governos-pos-neoliberais-no-Brasil/2/27172>
- Sanahuja, J. A. (2007), «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas». *Pensamiento Iberoamericano*, N° 0, Madrid. En línea: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/22/0/regionalismo-e-integraci-n-en-am-rica-latina-balance-y-perspectivas.html>
- Sanahuja, J. A. (2008), «Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América latina»: En Martínez Alfonso, L. et al (Coords.) *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, N°7, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). En línea: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>

- Sanahuja, J. A. (2008), «Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América latina»: En Martínez Alfonso, L. et al (Coords.) *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, N°7, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). En línea: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.p>
- Sanahuja, J. A. (2012), «Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR»: En Serbin, A. et al (Coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. En línea: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>
- Serbin, Andrés (2010), «Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos». *Nueva Sociedad*, Buenos Aires. En línea: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>
- Serbin, Andrés (2012), «Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal»: En Serbin, A. et al (Coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. En línea: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>
- Varsky, H. & Geneyro, R. (2011), «La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur»: En Caetano, G. (Coord.) *Mercosur 20 años*, Montevideo, CEFIR.
- Varsky, H. (2012), «Unión Sudamericana: Nadie Puede Solo». *Voces en el Fenix*, La revista del Plan Fénix, año 3, número 19 octubre.

