

## CICLO DE CONFERENCIAS Y DEBATES

*La Agenda de la Sintonía Fina y el Modelo de Desarrollo con Inclusión Social*

---

### **“Procesos de integración regional e inserción en lo global”**

Organiza: Área Estado y Políticas Públicas  
Jueves 18 de octubre – FLACSO Sede Argentina

Disertante: Lic. Mariana Vázquez<sup>1</sup>

Tema: Integración Regional

#### **“El MERCOSUR y el proceso de Integración Regional”**

Me encomendaron la tarea de hablar del MERCOSUR, pero quería plantear antes algunos puntos de partida desde los cuales nos acercamos al tema de integración regional y MERCOSUR. Para ello en primer lugar haré referencia por un lado, lo que yo llamo puntos de partida paradigmáticos, es decir, epistemológicos, de pensamiento, de enfoque, que me gustaría compartir con ustedes. Por otro lado, puntos de partida más de contexto, es decir, en qué momento del proceso de integración regional nos encontramos actualmente y desde qué contexto empezamos a pensar hoy y aquí el tema del MERCOSUR y, en algún sentido, de manera prospectiva. En segundo lugar, identificaré algunas etapas del proceso de integración del MERCOSUR, desde sus orígenes hasta la actualidad.

#### **1- Puntos de partida: Paradigma, aspectos epistemológicos y el contexto actual del proceso de integración**

##### **1º Punto de partida: paradigma y aspectos epistemológicos**

Con respecto a la posición paradigmática, a mi me gustaría aclarar varias cosas. En primer lugar, algo que tal vez parezca obvio pero que no lo es tanto, por lo menos en los trabajos académicos que se han dedicado al tema del MERCOSUR en sus primeros diez o quince años, que es la complejidad inherente a todo el proceso de integración regional. La idea de complejidad como punto de partida epistemológico me parece importante. En realidad no sólo epistemológico sino también político. Por un lado, la multidimensionalidad, partir del reconocimiento de que la integración es un fenómeno

---

<sup>1</sup> Es Licenciada en Ciencia Política. Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en el Institut d'Études Politiques (Francia). Se desempeña como profesora en grado y posgrado en diversas universidades nacionales, en los temas de integración regional. Asimismo, posee experiencia en la gestión pública.

complejo en el sentido de que abarca diversas agendas, y que esas agendas a su vez tienen distintos formatos y tiempos en los cuales se van profundizando. Mientras algunas avanzan otras retroceden. Y también esta complejidad nos lleva a la idea de “historia larga”, es decir, que tratemos de comprender el fenómeno de integración regional con una perspectiva de largo plazo.

Esto nos lleva a un segundo aspecto que, tanto desde la epistemología de la integración, que es algo en construcción, como desde la política, está en disputa. Este aspecto refiere a cuáles son los paradigmas desde los que evaluamos un proceso de integración. Ahí entra en juego la necesidad de reconocer e incorporar en el análisis la cuestión de la complejidad. Los casos más extremos son aquellas evaluaciones del MERCOSUR en función de una dimensión –normalmente la comercial- y de corto plazo. En los ámbitos de pensamiento académico, esta forma de ver la integración es más compleja y refinada. En los ámbitos mediáticos se presenta más simplificada. “*El MERCOSUR es un fracaso porque la relación comercial entre dos países en el sector de arroz fue deficitaria para nuestro país en el mes de Enero*” para mencionar un ejemplo absurdo pero que de todas formas pone en evidencia que la forma de evaluar el proceso de integración debería ser más compleja porque mientras una agenda se profundiza otra puede estar retrocediendo y mientras una puede tener dificultades para implementarse, otra puede estar avanzando mucho más de lo previsto. Entonces es preciso intentar, al menos, ver el “mapa completo” y en el largo plazo.

Esto nos lleva a una tercera cuestión que también me parece que está en discusión: ¿Qué es integración profunda y qué es integración superficial? Y esto también es un sentido actualmente en disputa. Para una visión más neoliberal, diría yo, la profundidad de la integración tiene que ver con avanzar en una mayor liberalización comercial o en la agenda de la OMC, la agenda Singapur. Avanzar en la integración implica por ejemplo muchos tratados de libre comercio, en propiedad intelectual, en compras gubernamentales, etc. Mientras que entonces, un proceso que no avanza en esta dirección, sería evaluado como no exitoso o como un proceso que no avanza. Ahora, desde otra visión uno podría, en mi opinión, darle al proceso de integración (y ese me parece que es el cambio de paradigma que se intenta dar en el caso del MERCOSUR a partir de 2003-2004) objetivos diferentes.

Ahora bien, yo tengo algunos interrogantes, porque esto no es algo cerrado. ¿Cómo con otros objetivos o patrones de éxito, podemos generar capacidades productivas comunes? ¿Tenemos la capacidad de ganar márgenes de autonomía política en el escenario mundial como región y como país a partir de la participación en el proceso de integración? ¿Podemos generar valor agregado y distribuirlo solidariamente al interior del proceso de integración? ¿Podemos entonces disminuir las asimetrías entre los Estados que forman parte de un esquema de integración? Y al interior de sus territorios, podemos ampliar derechos a partir de fortalecer esa visión como propuesta común para el proceso de integración? Me parece que esos debería ser –en mi opinión- un patrón de éxito mucho más genuino que el de la ampliación del libre comercio. La búsqueda de la orientación del comercio puede ser un instrumento para, pero no un objetivo final. Se trata de una diferencia entre distintas visiones de cómo se piensa la integración y de cómo se evalúa el proceso de integración cualquiera sea.

Por supuesto que lo que se considera un logro en un proceso de integración, depende mucho también de qué proceso de integración se trate. El caso de la Unión

Europea y el caso del MERCOSUR, por ejemplo, son procesos muy diferentes.

Por último, un cuarto aspecto en este esquema de puntos de partida paradigmáticos tiene que ver con la pregunta acerca de ¿cuánto logramos tener autonomía de pensamiento en relación a modelos de integración que pertenecen a otras regiones?. Me parece que es algo que tenemos que preguntarnos, sobre todo en este momento en el que muchas cuestiones se están repensando, tanto a nivel nacional, como regional y global: en algún sentido está en disputa el concepto de democracia y también el de integración. Si se evalúa quién recibió el último premio Nobel de la Paz en el año 2012, creo que hay que empezar a cuestionar cómo se define “Paz”. También es una disputa de sentido porque por lo visto Paz no significa lo mismo para todos. Lo cierto es que hay ciertas cosas que no podemos dar por sentadas y en muchos trabajos que ustedes pueden leer sobre estos temas están naturalizadas. *“Integración es esto”, “La integración existe porque esto otro”, “La integración tiene determinadas etapas, una de libre comercio, otra de Mercado Común, etc.”*. Pero eso es en el caso europeo, son algunas teorías pero no necesariamente es esto para todos los casos.

## **2º Punto de Partida: el contexto actual del proceso de integración**

El segundo punto de partida refiere al contexto en el cual se está repensando el proceso de integración MERCOSUR. En primer lugar, destacaría la transformación, al menos tendencial, de las relaciones de poder a nivel global con una redistribución del poder hacia el Sur y hacia el Este.

En segundo lugar, quisiera señalar que la crisis que estamos atravesamos no es solo una crisis de un modo de acumulación, sino también es una crisis de determinadas formas de ver el mundo y de determinadas políticas de integración. En ese sentido, la crisis actual expresa un fracaso -diría a esta altura- del poder europeo de integración como poder normativo global. Durante mucho tiempo, particularmente en la década del noventa, desde la Unión Europea se intentó exportar ese modelo de diferentes maneras al resto del mundo. No sólo en su institucionalidad y su metodología (cumplimiento de sucesivas etapas) sino también en sus valores. Este modelo se ha caído y es bueno para Argentina y la región en el sentido de que, durante mucho tiempo se vio al modelo europeo como un modelo a importar sin mediación. Entonces este cuestionamiento actual abre un margen de posibilidades de autonomía del pensamiento –por su propio peso- para pensar alternativas creativas para nuestra región, que tiene una realidad diferente. Sin dejar de considerar, obviamente, el caso europeo, pero no tomándolo como modelo. En un sentido más emancipatorio, diría, en términos de pensar alternativas propias para nuestra región.

Estos serían los dos puntos de partida de la situación actual del MERCOSUR. Realmente se está repensando en muchas dimensiones y, en espacios como éste de FLACSO, se pueden plantear estas discusiones y pueden surgir aportes a nivel de investigación, desde las propuestas de políticas públicas que pueden ser bien interesantes para abonar ese proceso de reflexión que está dando en MERCOSUR en este momento.

## **2- Etapas del Proceso de Integración del MERCOSUR**

Con respecto al MERCOSUR como proceso de integración se podrían identificar las siguientes etapas:

- Primera etapa: esta etapa abarca desde el año 1990, es decir, previo al MERCOSUR, hasta fines de 2002 y principios de 2003, y está marcada por el concepto de regionalismo abierto acuñado por la CEPAL.

- Segunda etapa: esta etapa abarca desde el 2003 a hasta junio de 2012, donde se da la Cumbre de Mendoza en la cual se suspende a Paraguay de determinados derechos y participación en MERCOSUR (coyunturalmente, esperamos) por la ruptura del orden democrático y, a la vez, en la misma Cumbre se da la entrada a Venezuela como miembro pleno.

- Tercera etapa: es una etapa todavía en ciernes de la que sería prematuro identificar aspectos sustantivos de la misma, pero si se puede decir que con la entrada de Venezuela constituye un cambio importante en relación al conjunto de reflexiones o discusiones que estaba teniendo la propia agenda del MERCOSUR antes de la Cumbre de Mendoza en junio de 2012.

**Primera etapa:** corresponde al período comprendido entre el año 1990 y 2003. En 1990 Carlos Menem y Fernando Collor de Melo firman el Acta de Buenos Aires, de integración Argentina-Brasil, cambiando en 180 grados la estrategia de integración que se había establecido previamente por Alfonsín y Sarney en la década de 1980. Los primeros acuerdos Argentina-Brasil de esa década promovían una integración conducidas por los Estados, con objetivos de industrialización, particularmente en el caso argentino que se había desindustrializado durante la dictadura, con acuerdos llamados *protocolos sectoriales*, que buscaban una integración intraindustrial, es decir, promover un tipo de comercio que no sea centro-periferia sino complementación y también, en el caso de Argentina, contribuir a modificar sustancialmente, en esos años, la calidad de las exportaciones a Brasil, de productos primarios a productos de mayor valor agregado. Originalmente el tipo de intercambio en términos de su metodología y sus objetivos era muy diferente al que finalmente acuerdan Menem y Collor de Melo en el año 90, donde la metodología de integración cambia completamente hacia una integración de mercado. El cambio de orientación en el proceso de integración regional se produce en 1990 con el cambio del ciclo político en Argentina y Brasil y no en el año 1991 cuando se crea al MERCOSUR. Esto nos lleva a volver a los puntos de partidas señalados en la primera parte de la exposición en tanto que se observa que **hay una articulación intrínseca entre las opciones de proyectos nacionales de desarrollo y el tipo de integración que se promueve**. No hay una única forma de hacer integración al menos así lo demuestra la historia del MERCOSUR desde los ochenta hasta la actualidad. Según la articulación de los proyectos de país en una determinada región, el tipo de integración que predomine va a ser diferente.

El tipo de integración de los años ochenta entre Argentina Brasil es muy cercano a lo que llamamos **nacionalismo autonómico**, que vincula la integración con la industrialización y con la búsqueda de autonomía política frente a las potencias de la época. El concepto se crea en realidad para explicar el pensamiento de la CEPAL de los sesenta, pero los acuerdos Argentina-Brasil de los ochenta tienen todavía un fuerte componente de nacionalismo autonómico. El modelo de integración que nace en los

noventa y que caracteriza toda la primera década del MERCOSUR, es el modelo del **regionalismo abierto**. El **regionalismo abierto**, tal cual define la Cepal en el 94, articula las reformas estructurales que los Estados estaban llevando adelante a nivel nacional, ejecutando lo que todos vamos a entender como Consenso de Washington, articulando estas reformas y el tipo de integración que lanza en el año noventa y que se consolida en los años posteriores como una integración de mercado donde los Estados comienzan a estar ausentes, donde no está presente la preocupación por las asimetrías preexistentes, es también una estructura productiva de competitividad de los países entre sí más que de complementariedad y donde es el mercado el que define el proceso de integración. Estas son las características centrales del proceso de integración del MERCOSUR entre el año 1991 y hasta octubre del año 2003. No obstante, vale decir que algunas características de este tipo de integración sigue vigente a pesar de que el MERCOSUR en una especie de superposición de agendas.

**Segunda etapa:** corresponde al período comprendido entre el año 2003 y el 2012. En el año 2003 hay un cambio de paradigma, no obstante, a partir de 2003-2004 no se produce un cambio de 180 grados en el proceso del MERCOSUR porque no es fácil revertir algunos mecanismos y lógicas de la integración de la etapa anterior que aún se mantiene.

El **regionalismo abierto** tiene dos componentes: la integración de mercado y la integración por medio de pactos y acuerdos entre países que refiere a la mayor interdependencia que se da a partir de que los países comienzan a levantar sus barreras arancelarias y liberalizarse y que generan acuerdos en el marco institucional de los Tratados de Libre Comercio y de las uniones aduaneras como en el caso del MERCOSUR con la idea de tener algún día un Mercado Común, pero con una agenda en la cual, más allá de lo que diga el Tratado de Asunción, lo que realmente se ejecuta es el programa de la liberalización comercial. El Tratado de Asunción tiene como propósito algo mucho más ambicioso, por eso habla de Mercado Común. Sin embargo, de todas esas políticas y acuerdos que entran en el Tratado de Asunción (coordinación de políticas macroeconómicas, política comercial común frente al resto del mundo, etc.) la única que se decide concretar efectivamente es la agenda vinculada a la reducción de las barreras arancelarias y el establecimiento de un arancel externo común.

Pero la lógica del mercado no se da solamente porque haya predominado la agenda comercial. Porque incluso en la integración de los noventa, otras agendas comenzaron a nacer: la integración educativa empieza a negociarse en el año 1991. La agenda sociolaboral en el MERCOSUR también apareció en esos años, sin embargo, la lógica es diferente. En la primera etapa hay una lógica mercantil y en la segunda etapa hay una lógica de ampliación de derechos. Los acuerdos que se dan en el ámbito de lo sociolaboral en los 90 son muy diferentes a los que se dan en el mismo ámbito entre 2003-2011 donde tenemos, por ejemplo, la acumulación de los aportes jubilatorios para que quienes migren puedan tener una jubilación, donde hay acuerdos para inspección conjunta en lugares de trabajo, etc. La lógica que guía el proceso de integración en materia sociolaboral no refiere a la circulación de los trabajadores en función de la necesidad del mercado, sino con un reconocimiento y una ampliación de las perspectivas sociolaborales de las personas. Como vemos en la primera etapa no sólo la dimensión comercial es hegemónica sino que la visión mercantil es la predominante.

En el período 2003-2011 se da un nuevo escenario en MERCOSUR, que surge

con la llegada de Lula y Kirchner al poder en el año 2003. Esta nueva etapa se expresa desde el punto de vista discursivo y programático en el Consenso de Buenos Aires que firman Lula y Kirchner el 16 de octubre de 2003. Ahí queda plasmado, no sólo una visión sino también el compromiso de generar las condiciones para que lo que se estaba proponiendo fuera posible en el mediano plazo. Los presidentes recuperan el derecho al desarrollo, hablan del rol del Estado, hablan de las políticas sociales rechazando la visión de tipo compensatorio, hablan de la integración como comunidad de valores o integración de pueblos, como una estrategia para lograr márgenes de autonomía en relación a la especulación financiera a nivel global, etc. Cada uno de los puntos del Consenso de Buenos Aires puede verse plasmado en distintas políticas que ha llevado adelante el proceso de integración. Fue una visión macro que después va a tener correlato en distintas políticas, acciones, lineamientos y cuestiones específicas del proceso de integración.

A partir del Consenso de Buenos Aires y del Plan de Trabajo 2004-2006 comienza la coexistencia de dos modelos de integración regional. La agenda del regionalismo abierto, la negociación de la liberalización comercial, la consolidación de la unión aduanera, la armonización de los incentivos -que nunca se cobraron-, es decir, la agenda del libre comercio; y simultáneamente aparece una nueva agenda, política y socio productiva que no reemplaza sino que convive con la anterior. A mi criterio, este es el principal problema actual del MERCOSUR. La forma en que se defina la tensión entre ambos proyectos, va a decirnos cuál es el MERCOSUR que tendremos en los próximos años.

¿Qué caracteriza a la nueva visión, a los nuevos objetivos políticos del proceso de integración? La ampliación de las dimensiones de la integración: hay agendas y políticas que no existían y que aparecen en el MERCOSUR en 2004. El ejemplo más paradigmático es el de las políticas sociales. La reunión de altas autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y todo lo que ese espacio empieza a generar en términos políticos, conceptuales, metodológicos, en lineamientos de acción, hasta terminar en el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR aprobado en junio del 2011, el cual establece acciones comunes en temas como explotación sexual infantil, soberanía alimentaria y nutricional, agricultura familiar, cooperativas, etc.

También se produce la transformación de los objetivos políticos de las agendas preexistentes. De ese modo, agendas como la sociolaboral y la educativa que existían previamente empiezan a tener un enfoque diferente. Además se produce la creación de nuevas instituciones que empiezan a reflejar, creativamente y un poco de manera desordenada, esos cambios como por ejemplo el Parlamento del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, entre otros. Por último, en la caracterización de esta etapa, se produce también el cambio de posicionamiento del MERCOSUR en determinadas negociaciones preexistentes. El ejemplo paradigmático es el ALCA. El MERCOSUR cambia su posición negociadora en relación al ALCA y a partir de ahí, finalmente, la negociación muere. En el ALCA no sólo no se estaba de acuerdo en el objetivo sino en cómo negociar. Todo estaba en discusión en aquél momento. En octubre de 2003, el MERCOSUR cambia su posición negociadora planteando claramente que los Tratados de Libre Comercio no pueden ser los mismos para todos los países sino que deben respetar el nivel de desarrollo relativo de cada uno de ellos, entre otros aspectos. A partir de ahí la negociación se traba.

**Tercera etapa:** a partir de 2012, en el marco ya de crisis internacional las políticas tomadas en los países donde se originó la crisis no logran disminuir sus consecuencias sino que tienden a agravarla en todo lo que implica tanto en términos políticos como de comercio propiamente dicho, porque la demanda agregada global cae, y eso nos afecta a todos. En ese marco, debemos sumar el rol de China a nivel global. Todo esto está llevando a que Argentina, actualmente a cargo de la presidencia de MERCOSUR, haga una reflexión franca sobre muchas cuestiones, entre ellas que el arancel externo común no refleja la estructura productiva y los procesos de desarrollo actual de los países, continúa el libre comercio en el marco de fuertes asimetrías entre los países y que es necesario fortalecer los Fondos de para la Convergencia Estructural del MERCOSUR que se crearon en 2004 para dar cierta respuesta a la problemática de las asimetrías, entre otros aspectos.

Se estaban dando discusiones estructurales en el MERCOSUR cuando acontece la ruptura del orden democrático en Paraguay, lo cual es una señal de alarma para todo el proceso de integración a nivel latinoamericano: MERCOSUR, UNASUR. A la vez se da la entrada de Venezuela en el MERCOSUR, generando un MERCOSUR mucho más potente ya que el bloque pasa a ser la quinta economía mundial, luego de Estados Unidos, China, Alemania y Japón. Concentra el 59% del PBI de América Latina y, con 275 millones de habitantes, representa el 47% de la población total de la región. La incorporación de Venezuela convierte al MERCOSUR en una potencia alimentaria y energética, Venezuela tiene las mayores reservas certificadas de petróleo del mundo. Esto es un bien colectivo del MERCOSUR que podrá ser capitalizado solidariamente a partir de una integración más política, productiva y social que la comercial de la primera etapa. Esto fortalece al MERCOSUR en muchos aspectos, le da más margen de autonomía, no sólo con lo que implica al MERCOSUR como potencia actualmente, sino lo que podría haber implicado una Venezuela orientada en sus objetivos estratégicos en función de los objetivos estratégicos estadounidenses, que sería el escenario contrario a lo que está sucediendo actualmente: una Venezuela incorporándose política y jurídicamente como miembro pleno. Pero la incorporación de un nuevo miembro requiere realizar un conjunto de adaptaciones que no son sencillas, requieren tiempo y negociación.

Esto se da en un marco donde tenemos una tensión implícita entre los dos modelos de integración: el regionalismo abierto que no termina de morir y el no nacimiento todavía de una opción ciento por ciento de una alternativa construida en estos años. Hay dinámicas de cambio profundas que se han dado en muchos aspectos del proceso de integración pero todavía conviven viejas y nuevas lógicas.

### **A modo de cierre**

En principio ese es el escenario actual y mi opinión personal es que la respuesta se da a través de una Agenda de Sintonía Fina que tiene que ver con la profundización de las dinámicas de cambio que nacieron en 2003, y con incluir en el marco del proceso de integración –y esa fue la propuesta de Argentina no necesariamente recibida con los brazos abiertos- del MERCOSUR elementos de planificación estratégica. Asumir que, así como ha acontecido a nivel de cada uno de los Estados parte, con mayor presencia del Estado y con una reorientación de la economía en la relación Estado-Mercado-

Sociedad, en el MERCOSUR tiene que hacerse lo mismo. Planificar solidariamente, según los objetivos nacionales de desarrollo, y tratar de articular diferencias, que son evidentes, de la mejor manera posible para poder aprovechar como bien colectivo lo que el MERCOSUR ha avanzado y lo que el MERCOSUR tiene como potencia.

Además, (y esta es una posición totalmente personal), América del Sur puede convertirse en un poder normativo global en términos de valores. Es una región cuyos países más han respetado el derecho internacional, más han participado en Naciones Unidas, con una perspectiva, en la mayoría de los casos, pacífica y de búsqueda de diálogo. Más aún, en la actualidad, en Sudamérica y sobre todo en el MERCOSUR, sus países tienen una preocupación por la cuestión de la inclusión que traducen en sus políticas públicas. El MERCOSUR es un actor que puede mostrarse al mundo a partir de proponer alternativas concretas, y en la medida que se puedan fortalecer, constituyen elementos potenciadores del proceso de integración regional en una nueva etapa.

---