

El MERCOSUR en perspectiva	Titulo
Kosiner, Santiago - Autor/a;	Autor(es)
Las relaciones interamericanas : continuidades y cambios	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO	Editorial/Editor
2008	Fecha
	Colección
Globalización; MERCOSUR - Mercado Común del Sur; Integración regional; América Latina;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20160316033245/10kosiner.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20160316033245/10kosiner.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Santiago Kosiner\*

## EL MERCOSUR EN PROSPECTIVA\*\*

### INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo intentaré la intelectualmente arriesgada tarea de iniciarme en el campo de la teoría prospectiva planteada por Mojica (2000). Esta comprende la elaboración de un estudio que, partiendo de la realidad presente, plantee los escenarios probables y alternos resultantes del accionar de los actores sociales implicados, en busca del considerado más conveniente: aquel denominado *escenario apuesta*. Enfrentaré el desafío partiendo de la convicción de la esterilidad del ascetismo intelectual y la neutralidad valorativa tan extendidos en el campo de las ciencias sociales.

En los términos antedichos, confiando en que es el hombre colectivo quien construye el futuro a partir de su actuación como actor social, analizaré la situación actual de la integración latinoamericana centrándome en el MERCOSUR. Intentaré abarcar las alternativas, estrategias y posicionamientos cambiantes de los estados parte –Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay– a partir de las diversas realidades que atraviesan, los conflictos surgidos en el proceso de integración, las falencias y ca-

\* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

\*\* El autor agradece especialmente a Mercedes Donato Biocca, quien colaboró con sus comentarios y sugerencias para enriquecer sustancialmente este trabajo.

rencias propias del mismo y las acciones de otros estados dirigidas a incidir sobre los gobiernos de esos países.

Para alcanzar dichos objetivos estructuraremos el trabajo de la siguiente forma. En el primer apartado, analizaremos los alcances, limitaciones y nuestra postura respecto del concepto *globalización*. En el segundo, se enunciarán en forma general los postulados de los principales enfoques teóricos que se han encargado de analizar los procesos de integración regional y estableceremos cuál es –según nuestra visión– el más adecuado para comprender estos procesos de naturaleza compleja. Y el tercer apartado se centrará, en primer lugar, en un rápido recorrido histórico del MERCOSUR, para luego comprender los principales conflictos que se han generado dentro de este bloque regional y las diferentes alternativas para su desarrollo. Desde ellas, de presentarán algunos posibles escenarios futuros.

## GLOBALIZACIÓN

Desde hace años a esta parte, ha proliferado dentro de las ciencias sociales la utilización del término *globalización* para dar cuenta del final de la confrontación Este-Oeste a partir de la caída del Muro de Berlín. Como sostiene Boron (2002), la mitología neoliberal, entre otras cosas, ha hecho un uso particular de las palabras para describir determinados procesos. En algunos casos, creando nuevos conceptos; en otros, redefiniendo originalmente significados, llegando incluso a veces a tergiversarlos.

La “*globalización*” no es ajena a esta lógica. Este concepto que se ha extendido en las más diversas disciplinas no parece tener un significado claramente definido. Se ha convertido en una suerte de “concepto-comodín” que serviría para explicar –y absolver– las consecuencias sociales de la realidad histórica, política, económica y social actual.

La idealización de la “*globalización*” intenta negar la existencia del centro y la periferia con sus particularidades, así como sus necesariamente conflictivas relaciones, tal como lo sostenía la teoría de la dependencia. En términos generales, dicha teoría postulaba que el subdesarrollo de la periferia se encontraba necesariamente vinculado al desarrollo de los países centrales y que la inclusión de algunos actores se explicaba por la exclusión de la mayoría. Actualmente, se intenta imponer la idea de que todos estamos incluidos. Lo “*global*” remite a la totalidad, no deja espacio para “*desglobalizados*” o “*semi-globalizados*”. A lo sumo se acepta la existencia de “*globalifóbicos*”, que serían los autoexcluidos peyorativamente definidos en términos patológicos.

Más allá del protagonismo y la popularidad que ha adquirido el concepto de *globalización* en los últimos años, debemos mencionar que autores clásicos como Marx y Engels ya hacían mención a ese fe-

nómeno. En el contexto del desarrollo capitalista, estos autores se refieren a dicho proceso, al describir el accionar de una clase social –la burguesía– que necesitada de mercados “recorre el mundo entero” para “anidar en todas partes”, otorgándoles<sup>1</sup> “un carácter cosmopolita a la producción y el consumo” mediante la explotación del mercado mundial (Marx y Engels, 1997: 39).

En la actualidad, algunos autores se remontan a la conquista de América en busca de lo que serían los orígenes de la globalización, entendida en un sentido amplio (Ferrer, 1997). Asimismo, en lo referente a los flujos financieros, existe cierto consenso en que el origen de su internacionalización –característica central del proceso de globalización en un sentido más restringido– debe ubicarse a fines del siglo XIX (Vanoli, 2003).

La novedad de las últimas décadas, entonces, sería la combinación de la globalización con las políticas neoliberales, lo que podríamos definir –para alcanzar una mayor precisión– como “globalización neoliberal”. En este sentido, no se trataría de ese proceso inédito y homogeneizador del que intentan convencernos las visiones parciales e interesadas, que se presentan como realistas escondiéndose detrás de la neutralidad valorativa<sup>2</sup> (Ferrer, 1997). Por el contrario, compartimos con Estay (1995) que la globalización no sólo no diluye las contradicciones inherentes y características del capitalismo, sino que las profundiza. Si en tanto proceso objetivo es inevitable –o, a decir de Alejandro Vanoli, “una aventura obligada” –, no significa que deje de ser un ropaje nuevo para viejos cuerpos, si se quiere teórico-ideológicos.

Diferentes índices dan cuenta de que la concentración de la riqueza es lo que predomina, que los beneficios económicos no se distribuyen –en todo caso, lo que se estaría derramando es la teoría– y que la pobreza crece.

Aquella manera “pulcra” de presentar a la fase actual del capitalismo, asemejada por distintos autores a la teoría del “superimperialismo” kautskiana, es contrapuesta por la caracterización del mismo como “una fase superior del desarrollo contradictorio, desigual, combinado, estratificado y deformado del capitalismo monopolista de Estado o del imperialismo” (Suárez Salazar, 2006). Reconociendo alguna de

---

1 Al referirse a dicho proceso, los autores se expresaban en tiempo pasado: “Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía *dio* un carácter cosmopolita a la producción y al consumo de todos los países” (Marx y Engels, 1997; énfasis propio).

2 Ferrer se refiere a la existencia de una “visión fundamentalista”. Desde la postura adoptada, tal como ha sido planteada desde el inicio de este ensayo, lógicamente no podría criticar dicha parcialidad. Lo que condenamos es la pretensión de neutralidad que oculta la conformidad con el orden establecido.

las particularidades de esta fase podríamos acordar con la denominación de Cervantes, Gil, Regalado y Zardoya de “capitalismo monopolista transnacional” (citados en Suárez Salazar, 2006).

De acuerdo a Ferrer, la supuesta soberanía de los mercados no es otra cosa que una profecía autocumplida, en tanto es una consecuencia de la desregulación que se impuso desde los centros de poder mundial antes que el corolario inevitable del desarrollo histórico. Lo mismo ocurre con la globalización neoliberal, sin regulaciones e indiscriminada, que tiene al capital transnacional a la vanguardia.

Por tal motivo, las consecuencias de ese proceso en los países subdesarrollados deben ser enfrentadas y revertidas antes que forzosamente aceptadas. De lo que se trata es de “gobernar a la globalización” (Ferrer, 1997: 49). Si la misma avasalla la debilitada soberanía estatal de los países periféricos, la integración debería entenderse y constituirse en una barrera, en un medio de protección que posibilite el desarrollo sustentable. Por tal motivo, los procesos de integración no deben ser pasivos a las condiciones impuestas por el contexto, los agentes económico-financieros y los organismos multilaterales.

Nos encontramos ante varios dilemas. Si, como afirma Joseph Stiglitz (2003: 342), “la globalización, tal como ha sido defendida, a menudo parece sustituir las dictaduras de las elites nacionales por las nuevas dictaduras de las finanzas internacionales”, entonces deberíamos preguntarnos y reflexionar sobre las siguientes cuestiones: ¿Quiénes decidirán el modelo de integración a seguir? ¿Favorecerá este al desarrollo de los pueblos? ¿Resulta viable un modelo de integración que no sea el impuesto por las elites nacionales o por los agentes de las finanzas internacionales? Intentaremos abordar estos temas en el siguiente apartado.

## **INTEGRACIÓN**

Históricamente, nuestros países se han caracterizado por la dependencia estructural a la que hemos hecho referencia con anterioridad. Nacimos dependientes. Ni siquiera nuestros procesos de independencia política estuvieron ajenos a las influencias externas, y nuestros modelos de desarrollo –salvando algunas excepciones– fueron impulsados desde u orientados hacia afuera. En tal sentido, nos preguntamos: ¿Hasta qué punto hemos interiorizado esa dependencia? Los actuales procesos de integración latinoamericanos ¿escapan a esta lógica o incluso ellos son impuestos?

Si en el apartado anterior rastreábamos los orígenes de “la globalización”, o nos referíamos a los pretéritos usos de los conceptos, ¿qué decir que no se haya dicho ya de la integración en esta región del mundo? La idea de una integración latinoamericana se remonta a la época

de las guerras de la independencia, lo que queda demostrado a través de las palabras de Simón Bolívar en su famosa Carta de Jamaica.

Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse (Bolívar, 1947).

Aunque resulta innegable que, en lo referente al origen, tres de los cuatro estados parte del proceso de integración que abarcamos en este trabajo (MERCOSUR) integraron el Virreinato del Río de la Plata, hay quienes sostienen –contrariamente a esta forma de pensamiento– que dicha integración es virtualmente imposible en vista de los conflictos que históricamente han separado y separan a estos pueblos. Sostenemos aquí que, si bien no podemos eludir los conflictos y las guerras que los enfrentaron, tampoco debemos ignorar que en gran medida aquellos fueron consecuencia de intereses foráneos.

Paradójicamente, quienes niegan la posibilidad de una integración latinoamericana son lo mismos que sostienen y defienden como deseable y viable para estos países una integración aún mayor en cuanto a extensión territorial. Esta comenzaría con la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la que países subdesarrollados deberían competir de igual a igual con la principal potencia económica.

En gran medida debido a que esta última visión es la que impulsan los centros de poder internacionales, generalmente cuando se habla de integración se piensa en una serie de acuerdos comerciales y no en un proceso que pueda tener un carácter social y objetivos que superen a las meras ganancias económicas. De esta forma, el concepto de integración regional también se desvirtúa y se reduce a cuestiones comerciales, financieras, etcétera.

Sin embargo, como lo expresan quienes han estudiado en profundidad y teorizado sobre dichos procesos, estos constituyen un objeto de estudio complejo toda vez que no tienen un único centro motor, sino una pluralidad de centros que actúan con arreglo a lógicas distintas e incluso contradictorias (Morata, 1998). De allí surgen las variadas formas de concebir dichos procesos que se han constituido en un tema de debate permanente en la ciencia política y las relaciones internacionales, al escapar a la lógica del modelo tradicional de Estado –aunque es preciso aclarar que el mismo continúa siendo un actor de relevancia.

Por esas razones afirmamos que la integración regional no es un concepto unívoco. Como todo proceso social, político, económico e histórico, tiene múltiples causas, consecuencias, condicionantes, mo-

tivaciones y matices. Tal como plantean Laredo y Cignacco (2005), deberíamos preguntarnos: ¿Por qué, para qué, cómo y con quién se integran los países?

En una primera instancia, la causa principal de los procesos de integración actuales pareciera ser la creciente interdependencia de la que hablábamos en el apartado anterior. El desarrollo tecnológico y científico que ha multiplicado el movimiento de bienes, personas, ideas y fundamentalmente capitales se convierte en el factor explicativo más extendido. Este rasgo los diferencia de las motivaciones políticas que primaban en los procesos de integración de la segunda posguerra, cuando la aspiración era contener el avance de la Unión Soviética a partir de la reconstrucción del mercado europeo.

El segundo de los interrogantes aquí planteados –¿Para qué se integran los países?– puede contestarse sosteniendo que “la integración puede constituir un proceso eficaz para insertar a estados periféricos en una mejor situación para el desarrollo de sus relaciones internacionales” (Biocca, 2001: 16). En este sentido, en el contexto actual, las estrategias de integración debieran servir para que los actores nacionales asociados recuperen la capacidad de incidir sobre los efectos sociales negativos generados por el proceso de globalización antes descrito. Sin embargo, a partir de dicho objetivo, sería necesario definir el tipo de integración adecuado, ya que en ciertos casos podría reproducir los efectos mencionados.

El tipo de integración es lo que nos cuestionamos al preguntarnos cómo se integran los países. Siguiendo el análisis de Laredo y Cignacco se observan los distintos niveles y diseños que puede adoptar el proceso. Las autoras mencionan que el concepto de integración puede comprender desde una zona de libre comercio hasta la integración económica total, pasando por la unión aduanera y el mercado común, entre otros (Laredo y Cignacco, 2005). Debe tomarse en consideración que siempre estamos hablando de procesos sociales, políticos y económicos que tienen un impacto real en la vida de los pueblos y que, por tanto, la elección del tipo de integración no es ni puede ser una respuesta superflua, cortoplacista o que se presente como neutral a los intereses en juego.

Finalmente, la decisión de con quién integrarse se refiere al peso relativo, los recursos, simetrías, asimetrías y potencialidades de los integrantes del bloque –lo que determinará la verticalidad u horizontalidad de la integración.

Sin duda, si bien podemos identificar como socioeconómicas –en tanto vinculadas a la globalización neoliberal– a las principales causas que empujan a nuestra región a buscar la integración como recurso para evitar seguir siendo internamente desintegrados, debemos tener

en cuenta que la elección del modelo, de los socios y los fines de la integración es eminentemente política.

Los intentos integracionistas latinoamericanos han tenido diversos orígenes e impulsores, desde las primeras Conferencias Panamericanas promovidas por Estados Unidos hasta las políticas de integración neoliberales, pasando por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) de la década del sesenta. Estos últimos, de fuerte raíz desarrollista, posiblemente no prosperaron por su poca afinidad con los intereses estadounidenses.

El MERCOSUR es uno de los procesos de integración que se desarrolló entre la última década del siglo que acaba de terminar y los primeros años del actual. Ha tenido sus particularidades y ha pasado por diferentes etapas. En el siguiente apartado nos proponemos analizar sus orígenes, para luego examinar sus potencialidades en el nuevo contexto latinoamericano.

## **MERCOSUR**

### **PASADO Y PRESENTE**

El fin de las dictaduras militares en América del Sur supuso también el abandono de la visión de rivalidad entre estos países. En gran medida, el retorno de los gobiernos democráticos permitió en un primer momento un acercamiento, que con el correr de los años se plasmaría en diversos acuerdos a partir de los gobiernos de Raúl Alfonsín y José Sarney (en Argentina y Brasil, respectivamente).

El Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB), firmado en 1986, constituyó el antecedente del MERCOSUR. Dicho acuerdo, que constaba de 24 protocolos de variadas temáticas, se proponía la integración y cooperación para el desarrollo y la modernización desde un enfoque multidimensional. El PICAB incluyó la firma de un nuevo tratado, en 1988, que preveía la conformación de un mercado común entre ambos países en un plazo de diez años. Sin embargo, en gran medida debido a los diversos problemas económicos que atravesaban Argentina y Brasil, el proceso de integración pareció estancarse (Laredo y Cignacco, 2005; Biocca, 2001).

La asunción de los nuevos presidentes, Carlos S. Menem y Fernando Collor de Mello, implicó una redefinición de los modelos económicos nacionales y también del proceso de integración.

Hacia marzo de 1991 nace el MERCOSUR, con la firma del Tratado de Asunción, incorporando formalmente a Uruguay y Paraguay. En dicho documento, los estados parte se proponían conformar un mercado común a corto plazo –antes del 1 de enero de 1995– que posibilitaría la libre circulación de bienes, servicios y factores producti-



vos; el establecimiento de un arancel externo y una política comercial comunes; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes (Lucángeli, 1998).

Puede decirse que el Tratado de Asunción era muy pretencioso, en tanto aspiraba a alcanzar objetivos que implicaban grandes cambios en los países en tan sólo cuatro años. Quizás por tal motivo, tal como coinciden en afirmar distintos especialistas, el MERCOSUR no ha pasado de ser una “unión aduanera incompleta” (Laredo y Cignacco, 2005). Esta calificación se debe a la existencia de excepciones al arancel externo común y a ciertas restricciones en el comercio intrarregional.

En la reunión fundacional de Asunción también se crearon los dos órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR: el Consejo del Mercado Común (encargado de la conducción política y la toma de decisiones, integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada país) y el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo coordinado por los ministerios de Relaciones Exteriores, en el que se venían realizando las negociaciones previas. Meses después, mediante el Protocolo de Brasilia, se instauró un Sistema de Solución de Controversias que recién comenzó a regir en 1993 (MERCOSUR, 1991a; 1991b).

La instauración del mercado común no estuvo exenta de complicaciones. Ello se debió a varios factores. En primer lugar, no se llevó a cabo la coordinación de la política macroeconómica, lo que produjo inicialmente una mayor competitividad de la economía brasileña. Tampoco se logró fácilmente la fijación de un arancel externo común, ya que Argentina proponía un arancel cercano a cero, mientras que Brasil pretendía proteger algunos rubros como telecomunicaciones, informática, bienes de capital y el sector automotor. Además, existieron diferencias en algunos productos manufacturados en los que Argentina recurrió al mecanismo de las Cláusulas de Salvaguardia para el comercio intrazona. Uno de los grandes debates entre los dos socios principales fue que este mecanismo estaba autorizado en el Tratado de Asunción, pero sólo para ciertos casos y mientras durara el período de transición.

Pese a las dificultades antes enunciadas, existe consenso en que el MERCOSUR tuvo beneficios cuantitativos como el crecimiento del comercio intrarregional y también, aunque en forma más moderada, de las exportaciones hacia otros destinos. Asimismo, se resalta como un logro de este proceso la brevedad del período de implementación –aunque imperfecta– de la unión aduanera. Sin embargo, esto es relativizado por algunos autores que consideran que esa es la “etapa fácil” de los procesos de integración, por ser el plazo de eliminación de barreras (Lucángeli, 1998).

También es necesario considerar que el aumento en la Inversión Extranjera Directa puede explicarse, en mayor medida, por la apertura unilateral e irrestricta y el proceso de privatizaciones que llevó a cabo Argentina en la década del noventa, antes de que el MERCOSUR se hubiera constituido en un destino y un proyecto que resultara atractivo a los capitales foráneos.

Antes de cumplirse la fecha estipulada para la entrada en vigencia de la unión aduanera, se completó la estructura institucional del MERCOSUR con el Protocolo de Ouro Preto de fines de 1994. En el mismo, se agregaba la Comisión de Comercio del MERCOSUR (encargada de la asistencia del GMC y de todo lo referente a las políticas comerciales) como tercer órgano con capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental. Además, se formaron una Comisión Parlamentaria Conjunta (integrada por representantes de los parlamentos de cada país), el Foro Consultivo Económico y Social (integrado por representantes de los sectores económicos y sociales) y la Secretaría Administrativa con sede permanente en Montevideo.

Luego de Ouro Preto, el MERCOSUR avanzó fundamentalmente en los acuerdos externos. Se establecieron tratados con la Unión Europea, acuerdos con Chile y Bolivia, y comenzaron negociaciones con el Pacto Andino y EE.UU.

Pese a los progresos en sus relaciones externas, las controversias internas continuaron, tanto a causa de posiciones claramente disímiles en los objetivos y el modo en que los gobiernos de Argentina y Brasil concebían el proceso, como por las diversas disputas sectoriales, que para defender sus intereses retomaban una retórica “nacionalista” y contraria a la integración regional. Las excepciones al arancel externo común y los pedidos de protección de los sectores privados a sus respectivos gobiernos fueron una constante durante el período, e inevitablemente el acuerdo entró en una fase de estancamiento. Podría pensarse que, si los estados parte hubieran definido y coordinado claramente qué sectores nacionales impulsaría cada uno y cómo se reorientarían productivamente los demás –evitando la competencia innecesaria dentro de la región–, las voces contrarias a la integración no habrían tenido tanta repercusión.

Hacia el año 2000 se llevó adelante un relanzamiento formal del MERCOSUR. Y dos años después, a través del Protocolo de Olivos, se intentó agilizar el Sistema de Solución de Controversias. Recién hacia 2003, con la asunción a la presidencia argentina de Néstor Kirchner, la integración adquirió un nuevo impulso sobre la base de ciertas coincidencias estratégicas entre los gobiernos argentino y brasileño que se expresaron, entre otras cosas, en la posición respecto a EE.UU. y el ALCA.

En 2004, en el marco de la III Cumbre Sudamericana, se firmó la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). Si bien no se fijó un modelo concreto de integración y se encuentran en ella países de variadas posturas y posicionamientos en su política internacional, constituye un hecho de relevancia, por tratarse de un proyecto integracionista autónomo de la región que se conforma a un año del plazo fijado en Miami en 1994 para la ratificación del ALCA.

El carácter eminentemente económico del modelo de integración que caracterizó a la década del noventa produjo el estancamiento del propio proceso de integración debido a las diferentes posturas gubernamentales de los socios mayoritarios –especialmente respecto a aranceles, cuestiones macroeconómicas y el posicionamiento frente a EE.UU. Por el contrario, en la actualidad parecería abrirse una etapa de optimismo respecto de la posibilidad de profundizar la integración y dotarla de un contenido que supere las razones meramente mercantiles. Incluso se plantea la atención de algunos reclamos históricos como la elección de un Parlamento regional mediante el voto popular, y la incorporación concreta de cuestiones relativas a la postergada agenda social y la coordinación macroeconómica, entre otros temas (Laredo et al., 1998; Botto et al., 2003; Serbin, 2003).

Por otra parte, la estrategia de “liberalización competitiva” –con la que EE.UU. intenta seducir a los países latinoamericanos mediante acuerdos comerciales bilaterales ante el revés sufrido en la negociación del ALCA en Mar del Plata en 2005– pone en duda la posición a adoptar por los socios menores: Uruguay y Paraguay (Botto et al., 2003).

El rediseño del mapa regional se completa con la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela (RBV) al MERCOSUR, que estaría poniendo en peligro la conflictiva Comunidad Andina de Naciones (CAN), debido a la posición de los gobiernos de Perú y Colombia respecto a EE.UU. (Godio, 2006).

## **EVALUACIÓN Y PROSPECTIVA**

En un interesante análisis acerca del MERCOSUR, Fernando Porta expone las tres posiciones en pugna respecto al modelo que dicho proceso de integración debería adoptar. En primer lugar, lo que el autor denomina “la agenda oficial”, a la que identifica con la visión de quienes pretenden restablecer el esquema institucional acordado en Ouro Preto y que no ha sido respetado. La segunda postura sería “la agenda neoliberal”, que propone mantener la integración como área de libre comercio y que últimamente habría perdido espacio. Finalmente, se refiere a la que denomina “la agenda neodesarrollista”, que confía en la integración como medio para la reestructuración productiva que per-

mitirá revertir la tendencia de los indicadores sociales y económicos, por la que se inclina el autor (Porta, 2005).

La segunda de estas posiciones es la que ha primado desde los comienzos del MERCOSUR. Concebido en medio del apogeo del pensamiento y las políticas neoliberales, que prescindían del Estado en tanto regulador político y económico, el MERCOSUR adoptó la propuesta de un “regionalismo abierto”, definiéndose claramente por un modelo de tipo comercialista, que entendió la integración como forma de inserción en el sistema económico internacional a partir de la liberalización económica y la apertura comercial, más que como motor o medio para el desarrollo. Este tipo de inserción pasiva no ha hecho otra cosa que aumentar la dependencia respecto a los centros de poder internacional y el capital transnacional (Laredo et al., 1998; 1999).

Desde esta postura, principalmente afín a la posición y política exterior argentinas durante aquel período, se concebía al proceso como positivo en tanto produjera crecimiento. Sin embargo, se contradecían los primeros párrafos del Tratado de Asunción, en los cuales se postulaba que entre sus objetivos debía estar el “desarrollo económico con justicia social”. Lejos de ello, nunca se dotó al MERCOSUR de instituciones fuertes que condujeran a dicha meta. No fue involuntaria la ausencia de respuestas a las necesidades sociales ni la carencia de los controles que todo proceso de integración requiere. Por eso, nunca se cuestionó la marcada naturaleza intergubernamental que dificultó el progreso de la integración al hacer oscilar vertiginosamente su rumbo conforme a los intereses de los gobiernos de turno de cada socio. Al no entrar automáticamente en vigencia la normativa MERCOSUR, muchas veces lo que hubiesen sido grandes avances no constituyeron más que meras declaraciones de deseos.

A causa de la escasa participación de la sociedad civil, el MERCOSUR es caracterizado como un acuerdo de cúpulas, que reproduce las relaciones de dominación vigentes al interior de los estados parte (Laredo et al., 1998). Esto explica por qué la resolución de conflictos en algunos sectores productivos, como el sector automotor, fueron fruto del acuerdo entre las filiales argentinas y brasileñas de las empresas transnacionales con apoyo gubernamental, antes que producto de resoluciones institucionales a nivel MERCOSUR.

Debido a esa visión de lo que debía ser la integración, el principal problema de los cuatro países miembros del MERCOSUR –que son sus alarmantes indicadores sociales (la pobreza, la exclusión, la desproporción en la distribución del producto, el desempleo y la desigualdad social)– no formaba parte de la agenda política. En resumen, lo que denominamos “deuda social” –en gran parte consecuencia de las políticas de ajuste estructural impulsadas por los organismos de

crédito multilaterales– no era entendida como una problemática a la cual la integración regional debiera dar respuesta. Sin embargo, tal como destaca Osvaldo Martínez, este es el punto ausente en todos los procesos de integración impulsados hasta el momento en la región y la característica que podría explicar la falta de legitimidad y arraigo popular (Martínez, 2005).

Para evitar esa falta de consenso y alcanzar una integración verdaderamente popular, algunos sectores han venido promoviendo, desde los años de la hegemonía del pensamiento neoliberal, la “integración integral” o “solidaria” que excediera las perspectivas puramente económico-comerciales de los procesos de integración en Latinoamérica, dándole el espacio adecuado a los sectores excluidos o perjudicados por estos (Laredo y Angelone, 1996; Laredo et al., 1998; 1999; Biocca, 2001). En este sentido, se subraya que la integración debe definirse a partir de objetivos políticos para resolver, *mediante* la cooperación económica, científico-tecnológica, cultural, educativa, etc., el principal problema de la región: lograr un desarrollo sustentable –lo que significa, en otros términos, cortar los lazos de dependencia que nos sujetan históricamente.

Creemos que ese es el camino y que, con el actual rediseño del mapa latinoamericano, el campo está fértil para recorrerlo. Sin embargo, faltan algunas definiciones por parte de los gobiernos de Argentina y Brasil, algo más que los indicios y gestos ensayados hasta el momento.

El ALCA y sus peligrosas consecuencias han despertado a amplios sectores, generando importantes movimientos de oposición a nivel de las organizaciones sociales en diferentes países latinoamericanos que lograron instalar el tema en la opinión pública (Serbin, 2003). Si los mismos actores lograran identificarse con proyectos de integración renovados –como el ejemplo de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), impulsada desde la RBV–, planteados con objetivos diferentes de los desintegradores de estados que han primado hasta el momento, “la segunda independencia” reclamada por José Martí dejaría de ser una utópica expresión de deseos.

No obstante, para ello es necesaria la intervención concreta, el abandono de la pasividad o del accionar meramente reactivo, que debe ser reemplazado por posturas preactivas y proactivas –definidas en términos de Mojica<sup>3</sup>. En palabras de Simón Bolívar: “Seguramente la

---

3 El autor las define de la siguiente manera: “a) *La actitud preactiva*. Consiste en prepararse para los cambios del futuro. El mejor ejemplo es el del futbolista que conociendo el juego de los adversarios se sitúa en los mejores sitios para realizar desde allí las jugadas oportunas. b) *La actitud proactiva*. Está fundamentada en la construcción del futuro. La podemos ilustrar con la conducta del futbolista imaginativo que diseña cambios creativos en el juego y desconcierta al adversario. Ser *preactivo* supone conocer las tendencias y los hechos portadores de futuro y anticiparse a ellos. Es la actitud de la prudencia. Ser *proac-*

unión es la que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración [...] mas esta unión no nos vendrá por prodigios divinos, sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos” (Bolívar, 1947).

El escenario que consideramos probable es la conformación del bloque a partir de lo que se ha denominado el eje Caracas-Buenos Aires-Brasilia al cual podría sumarse Bolivia –y, por supuesto, Cuba, si escapamos al territorio estrictamente sudamericano. Sería deseable que el proyecto se extendiera a nivel de la CSN, lo que dependerá de la posición que adopten el resto de los países de la región. Es de esperar que el éxito del proceso inicial redunde en repercusiones positivas en la opinión pública y las organizaciones sociales de los países no integrados al bloque, en pos de la incorporación al mismo.

## CONCLUSIONES

Hemos explicitado nuestra postura con respecto a “la globalización”, proceso que no constituye otra cosa que una nueva fase de la constante internacionalización del sistema capitalista. Sin embargo, no debemos caer en el determinismo de pensar que las consecuencias y la dirección de este proceso se encuentran determinadas de antemano. Aún podemos revertir los efectos negativos, que están vinculados a la desregulación indiscriminada. Todo depende de la capacidad, la voluntad política y el consenso que logren generar los gobiernos de la región para hacer frente a los nuevos desafíos.

En este sentido, concebimos a la integración regional como una fórmula para evitar la extensión de los efectos indeseables de las medidas neoliberales a partir de la cooperación entre los países políticamente afines. Asimismo, dichos países deben generar una cosmovisión del proceso de integración que desean llevar adelante, fijando primeramente los objetivos de carácter ineludible, para luego establecer las metas de menor jerarquía que servirán como herramientas para la consecución de los primeros. También es necesario alcanzar un consenso respecto a cuestiones de índole práctica, tales como la manera en que se implementarán las decisiones adoptadas a interior del bloque y un calendario no demasiado rígido que estipule las distintas etapas del proceso.

Nos pronunciamos, entonces, por el desarrollo de un proceso de integración de nuevo cuño entre nuestros países. Por una propuesta original, como lo es el ALBA, que fije sus objetivos en los problemas más acuciantes (pobreza, desempleo, exclusión social, deuda externa, desarrollo productivo sustentable, etc.) y que responda a las reales nece-

---

*tivo* significa analizar las posibles opciones de futuro, no esperar a que las cosas ocurran, sino escoger la iniciativa más conveniente y comenzar a elaborarla” (Mojica, 2000).

sidades de nuestros pueblos, impulsada por la acción humana colectiva a partir de las organizaciones y movimientos sociales cuando no fuera posible confiar en el accionar estatal.

Con esto no queremos subestimar los obstáculos y grandes intereses contrarios que sabemos existirán en la construcción de la alternativa. Pero eso no debe llevarnos a la inacción, como pretenden quienes durante décadas han postulado la complacencia con los intereses de los países centrales. El saber que el camino será arduo no es una excusa válida para abandonar la tarea antes de emprenderla.

## BIBLIOGRAFÍA

- Biocca, Stella Maris 2001 *Claves político-jurídicas para la integración latinoamericana* (Buenos Aires: Zavalía).
- Bolívar, Simón 1947 (1815) “Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla” en Bolívar, Simón *Obras completas* (La Habana: LEX) Tomo I.
- Boron, Atilio A. 2002 *Imperio e imperialismo: una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri* (Buenos Aires: CLACSO).
- Botto, Mercedes; Delich, Valentina y Tussie, Diana 2003 “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso MERCOSUR” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 186, en <[www.nuso.org/upload/articulos/3138\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3138_1.pdf)>.
- Estay, Jaime 1995 “La globalización y sus significados” en Calva, José Luis (coord.) *Globalización y bloques económicos: realidades y mitos* (México DF: Juan Pablos).
- Ferrer, Aldo 1997 *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Godio, Julio 2006 “Las tensiones en el MERCOSUR y el rediseño del mapa sudamericano” en <[www.bolivar.c.topica.com/maaeMXQabqs3Yb36Gx2b](http://www.bolivar.c.topica.com/maaeMXQabqs3Yb36Gx2b)>.
- Laredo, Iris M. y Angelone, Juan P. 1996 “El neoliberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el MERCOSUR” en *Estado, mercado y sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización* (Rosario: UNR) Vol. III.

- Laredo, Iris M. y Cignacco, Gloria A. 2005 “El MERCOSUR frente al ALCA: perspectivas de su implementación para nuestra región” en *Aportes para la integración latinoamericana* (La Plata) N° 12.
- Laredo, Iris M. et al. 1998 “Alternativas al modelo MERCOSUR de integración: ampliación del mercado versus desarrollo humano sustentable” en *Estado, mercado y sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización* (Rosario: UNR) Vol. V.
- Laredo, Iris M. et al. 1999 “Alternativas al modelo MERCOSUR de integración: ampliación del mercado versus desarrollo humano sustentable (2° parte)” en *Estado, mercado y sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización* (Rosario: UNR) Vol. VI.
- Lucángeli, Jorge 1998 “La inserción de la Argentina en el MERCOSUR: antecedentes, logros y perspectivas del acuerdo de integración regional” en *Centro de Estudios para el Cambio Estructural* (Buenos Aires) N° 26.
- Martínez, Osvaldo 2005 “ALBA y ALCA: el dilema de la integración o la anexión” en <[www.cubarte.cult.cu](http://www.cubarte.cult.cu)>.
- Marx, Carlos y Engels, Federico 1997 (1848) *Manifiesto del Partido Comunista* (Buenos Aires: Anteo).
- MERCOSUR 1991a “Protocolo de Brasilia para la solución de controversias” en <[www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp](http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp)>.
- MERCOSUR 1991b “Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay” en <[www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp](http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp)>.
- Mojica, Francisco José 2000 “Determinismo y construcción del futuro” en López Segrera, Francisco y Filmus, Daniel (coords.) *América Latina 2020: escenarios, alternativas, estrategias* (Buenos Aires: FLACSO/Temas Grupo Editorial).
- Morata, Francesc 1998 *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas* (Barcelona: Ariel).
- Petras, James 2006 “Propuestas para el Nuevo Orden Social, Económico y Cultural” en <[www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)>.
- Porta, Fernando 2005 “Cumplir con Ouro Preto es insuficiente: el problema distributivo en el MERCOSUR” en *Aportes para la integración latinoamericana* (La Plata) N° 12.



- Serbin, Andrés 2003 “Desafíos y obstáculos políticos del ALCA” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 186.
- Stiglitz, Joseph E. 2003 *El malestar en la globalización* (Buenos Aires: Taurus).
- Suárez Salazar, Luis 2006 “‘La globalización’: Una lectura desde ‘los marxismos’” en Estrada, Jairo (comp.) *Teoría y acción política en el capitalismo actual* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Vanoli, Alejandro 2003 “El poder del dinero” en *Encrucijadas* (Buenos Aires) N° 22.
- Vargas Velásquez, Alejo 2005 “Comunidad suramericana: potencialidades y retos” en *El Universal* (Cartagena de Indias) 29 de mayo.