

ISBN: 978-950-9379-38-1

Documento de Trabajo N°4  
**¿FIN DE CICLO O  
PARÉNTESIS EN LA REGIÓN?**

Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR

Ma. Alejandra Racovschik  
Carlos Raimundi  
(Compiladores)



**FLACSO**  
ARGENTINA



ÁREA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**



Documento de Trabajo N°4  
**¿FIN DE CICLO O  
PARÉNTESIS EN LA REGIÓN?**  
Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR

Ma. Alejandra Racovschik  
Carlos Raimundi  
(Compiladores)



**FLACSO**  
ARGENTINA



ÁREA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

## Compiladores

Ma. Alejandra RACOVSKICH  
Carlos RAIMUNDI

## Diseño y diagramación

Ignacio FERNÁNDEZ CASAS

*Buenos Aires, octubre de 2016*

Documentos de Trabajo es una serie de publicaciones del Programa de Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Se propone abordar temáticas específicas en relación al Estado, al desarrollo, las políticas públicas, la sociedad civil, la administración pública y la integración regional y global. Cada Documento de Trabajo refleja los resultados de los proyectos de investigación del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

## Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.

Director: Luis Alberto Quevedo.

## Área Estado y Políticas Públicas.

Director: Daniel García Delgado.

## Programa Gestión del Conocimiento.

Directora: Cristina Ruiz del Ferrier.

## Contacto

Cristina Ruiz del Ferrier

Oficina 31 - primer piso - Tucumán 1966 (C1026AAC)

Página web: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>

Teléfono: (54) (11) 5238-9456.

Correo electrónico: [cruiz@flacso.org.ar](mailto:cruiz@flacso.org.ar)

¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? : balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el Mercosur / María Alejandra Racovschik ... [et al.] ; compilado por María Alejandra Racovschik ; Carlos Raimundi. - 4a ed compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2016.  
Libro digital, PDF - (Documentos de trabajo / Ruiz del Ferrier, Cristina ; 4)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-9379-38-1

1. Mercosur. 2. Integración Regional. 3. Políticas Públicas. I. Racovschik, María Alejandra II. Racovschik, María Alejandra , comp. III. Raimundi, Carlos, comp.  
CDD 327.1



Este Documento de Trabajo y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de este Documento de Trabajo no puede utilizarse con fines comerciales.



# SUMARIO

<b>PRÓLOGO</b> <b>Por José Paradiso</b>	9
<b>INTRODUCCIÓN</b> <b>Por Ma. Alejandra Racovschik y Carlos Raimundi</b>	13
<b>PRIMERA PARTE: Recorrido por la “década dorada” de la integración sudamericana: Logros y desafíos de la agenda ampliada.</b>	21
<b>MERCOSUR: A 25 años de su creación</b> <b>Por Jorge Taiana</b>	25
La construcción de la hermenéutica de derechos humanos en el MERCOSUR desde el caso del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH) durante la primera década del siglo XXI. <b>Por Orlando Inocencio Aguirre Martínez</b>	33
La Ciudadanía Suramericana como Derecho Humano. <i>Las políticas migratorias dentro del nuevo escenario político de la región.</i> <b>Por Alfredo M. López Rita</b>	43
La política de género en el marco de los procesos de integración latinoamericanos. <i>Una breve aproximación a la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). (2002-2003)</i> <b>Por Ludmila Quirós</b>	51
El desafío de la Integración Productiva en el MERCOSUR. <i>La importancia de las cadenas de valor interestatales.</i> <b>Por Patricia A. Parra</b>	65

<b>SEGUNDA PARTE: ¿Fin de ciclo en la Región? Reflexiones sobre la agenda inconclusa de integración y desarrollo en los países del Cono Sur y las perspectivas futuras</b>	75
MERCOSUR: Ideales y estrategia en la periferia del capitalismo. <b>Por Leonardo Granato</b>	77
Incógnitas para América Latina ante el cambio del ciclo económico. <b>Por Jorge Marchini</b>	93
El cambio de rumbo de la integración sudamericana durante el primer semestre del gobierno de Macri. <b>Por Jonathan Fernando De Felipe</b>	99
<b>ENTREVISTA</b>	111
A Pedro Páez Pérez <i>Analista del Banco Central del Ecuador. Representante Plenipotenciario del Presidente de la República del Ecuador para temas económico-financieros.</i> <b>Por Ma. Alejandra Racovschik y Carlos Raimundi</b>	113
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	123





# **PRÓLOGO**





## Prólogo

Durante más de una década, los vientos del cambio soplaron con fuerza en América Latina. Lo hicieron de la mano de líderes y fuerzas políticas, antiguas o nuevas, que se impusieron reparar los daños provocados por la aplicación de políticas dictadas por un *Consenso* de muy pocos. La inspiración nacional y popular volvió al centro de la escena permitiendo que se hablara, como titularía un célebre informe de la CEPAL de junio del 2010, de *La Hora de la Igualdad*. Había muchas brechas por cerrar y muchos caminos por abrir. Tal vez por el efecto de alivio que vino después del agobio de los noventa se descorchó la sidra antes de la medianoche y hubo apuro en anunciar el post neoliberalismo sin reparar en el hecho de que mostraba todavía signos vitales y sólo se disponía a esperar y, no en forma pasiva, aprovechar su oportunidad.

Vinieron después malas noticias. Los intereses hegemónicos y el mundo de los grandes negocios iniciaron la contraofensiva valiéndose de medios legales o de los otros. Para lo que son muy competitivos. Recuperaron algunas plazas y rodean a las que resisten. Querrán apagar los fuegos y eliminar los rescoldos en que pudieran activarse nuevos empeños emancipatorios. Probablemente termine jugando en su contra su propia naturaleza, la ceguera o la codicia coyuntural que los lleva a aplicar recetas probadamente fallidas y que, cuanto más se aumentan las dosis, más empeoraran las cosas. En tal estado, pocas cosas tan bienvenidas como las invitaciones a una pausa reflexiva, a la recapitulación y al interrogatorio franco. Tanto más fértiles cuanto más se acompañen de una verdadera disposición autocrítica.

El ejercicio de la autocrítica, si auténtico y a fondo, siempre es doloroso y suele detenerse en el umbral de la propia autoestima. Depende de la franqueza con que cuestiona y se cuestiona. Si se le antepone la “cláusula justificatoria”, puede

perderlo que en él hay de más fértil y sólo anuncia futuros desaciertos. Tal vez un buen punto de partida sería distinguir entre lo que se hizo bien pero sin ocuparse lo suficiente de asegurar la continuidad y la profundización, lo que se hizo mal y lo que no se hizo pudiendo haberse hecho. Muchos señalan que no se advirtió que como resultado del “encadenamiento ascendente de las demandas”, gran parte de los beneficiados de políticas reparadoras, vulnerables a las campañas desestabilizadoras de la infamia mediática, podían terminar convirtiéndose en los aliados de la restauración neoliberal. Convengamos que podría haberse reparado en lo que se sabía sobre comportamiento de nuevos y antiguos sectores medios. ¿Qué podría haberse hecho, en materia de programa cultural y generación de conciencia, para neutralizar o disminuir aquel riesgo?

Del mismo modo, no parece haberse tomado nota de las limitaciones de cierto tipo de políticas desarrollistas que ya se habían evidenciado en el pasado y que terminarían abriendo el camino a los ajustes ortodoxos de siempre. ¿Acaso no fue América Latina la región que más hizo, en confrontación con imposiciones conceptuales externas, para dilucidar las complejas dinámicas del desarrollo? ¿Fueron inútiles los esfuerzos de tantos economistas, sociólogos y politólogos que nutrieron las visiones de la heterodoxia? ¿Displicencia o ignorancia? Se recuperó la noción de papel activo del Estado sin hacer lo suficiente para ponerlo en condiciones de cumplirlo, sin dotarlo de las herramientas necesarias –por caso, la planificación integral– y en ocasiones atándolo a las maniobras coyunturales de la “ocupación de espacios”. Se remontó en parte el vaciamiento de la política sin reflexionar suficientemente en su significado y sin dotar a quienes la abrazaban de los elementos formativos necesarios para potenciar su compromiso,

dejándolos, a veces, que incurrieran en antiguos vicios que habían contribuido a su descrédito...

Si se sabía que todas las experiencias nacionales y populares –en la Argentina desde Hipólito Yrigoyen en adelante– fueron erosionadas mediante el ardor de la acusación por corrupción, no cabía otra cosa que imponer a la empresa reparadora de la más vigilante disciplina ética. Facilitar la tarea del conglomerado oligárquico evocando las necesidades de financiamiento de la política termina revelando, por lo menos, tan poca imaginación como inteligencia. La ética no es una retórica, es condición para dar continuidad a y fortaleza a los propósitos transformadores. Ahora advertimos que los conocidos de siempre ganaron, por un momento, la batalla cultural. Algunos piensan que, en el ajetreo de la acción, se descuidó la tarea de construcción de conciencia colectiva a través de la densidad doctrinaria de las ecuaciones políticas. En nuestro caso, ¿podía creerse que la idea de choque de modelos, expresión de una realidad indiscutible, era tan efectiva como los slogans imaginados por el asesor de torva mirada y escrúpulo desconocido?

Por fin, un comentario sobre la integración. Nos alarma, y con razón, el destino que se reserva al MERCOSUR: una zona de libre comercio o algo menos y una apertura hacia los negocios del Pacífico. Pero también aquí, alarma aparte, cabe preguntarse si se hizo todo lo que podía haberse hecho. ¿Acaso se creyó que bastaba con el rechazo al proyecto continental estadounidense? ¿O con los pasos auspiciosos que se dieron a través de UNASUR y CELAC? Convengamos que mucho antes de la llegada del tsunami neoliberal, quienes propiciaban la integración como la vía más apta para maximizar autonomía, progreso material y bienestar colectivo, se desgañaban reclamando por una marcha demasiado lenta –cuando no por un inocultable estancamiento–. Ciertamente que en algunos capítulos, sobre todo en materia de políticas públicas hubo más de lo que se percibía, pero en cuanto a institucionalidad, integración productiva, coordina-

ción y cumplimiento de compromisos el déficit era inocultable. Todo en beneficio de aquellos intereses que en los países miembros propiciaban acuerdos de libre comercio.

Lo que venimos comentando evoca, antes que nada, una disposición crítica que urge ser completada por medio de abordajes fundamentados de distintos capítulos en los que se ha desplegado la experiencia de algo más de una década que, diga lo que se diga, ya la región comienza a ver con nostalgia. Y aquí el mérito de contribuciones como las que han introducido Ma. Alejandra Racovschik y Carlos Raimundi. Allí podemos encontrar muchas pistas para emprender una tarea que ambos sintetizan bien al apelar a la reflexión sobre causas y factores que nos han puesto ante una situación tan incómoda y casi al borde de la añoranza. Muchos de estos textos serán necesarios para determinar si lo que se insinúa como un nuevo ciclo tendrá el aliento que pretenden los titulares y gerentes del poder o sólo terminará siendo una pausa más dentro de un largo trayecto emancipador.

**José Paradiso**

Buenos Aires, octubre de 2016.



# INTRODUCCIÓN



## Introducción

En el Documento de Trabajo N° 2 del Programa de Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas publicado en el mes de octubre del año 2015 bajo el título: *Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas*, compilado por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier, se ofreció una perspectiva que daba cuenta de la complejidad observada en aquel momento tanto en el plano regional como en el global. Asimismo, también se señalaba la tensión frente a diferentes escenarios (integración regional *versus* aperturismo comercial; multipolaridad *versus* reinsertión en el norte global, etc.), y el visible retorno a la “unipolaridad”, arriesgando finalmente un diagnóstico posible que anticipaba el cambio o fin de ciclo en nuestro país y en la región.

Hoy, habiendo transcurrido tan sólo un año de aquella publicación, retomamos este debate creyendo además que es necesario reflexionar sobre las actuales condiciones propiciadas por esos cambios. En tal sentido, parece haber transcurrido más tiempo del que realmente transcurrió, cuando todavía se hablaba de la “década dorada” o la “década virtuosa de América Latina”<sup>1</sup> (García Linera, 2016), la misma que hoy pareciera estar cerrando un ciclo, según cómo se presentan las actuales condiciones. En este punto, es interesante recapitular los logros alcanzados en esta década, no para presentarlo como el capital de un gobierno, o de varios en el caso de la región, sino como el conjunto de derechos ganados y de valores construidos de los que se ha empoderado la sociedad y sobre los que no se quiere retroceder. Pero más acuciante resulta aún, entendemos, reflexionar sobre las causas y los factores que nos han dejado frente a esta in-

cómoda situación, es decir, hablando de un “fin de ciclo”.

En cuanto al primer planteo, vale recordar que tras la eclosión del modelo instaurado en los ‘90 que afectó a la mayoría de los países de la región y como consecuencia de aquella, a comienzos de este siglo, emergieron nuevos líderes en los países del Cono Sur con una sintonía ideológica pocas veces vista antes en la historia. Así, Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en la Argentina, el Frente Amplio en Uruguay, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y en menor medida la propia Michelle Bachelet en Chile, imprimieron un sello diferente en la política, signado por mayor autonomía del sistema financiero internacional, por una gran sensibilidad social a favor de los derechos de las franjas más humildes de la población, una mayor intervención del Estado en la regulación de la economía y en la apropiación de la renta de los recursos naturales y estratégicos y un claro impulso al desarrollo industrial. De esta manera, el objetivo de la “inclusión social” se transformó en el eje articulador de las políticas públicas implementadas por el Estado.

Asimismo, en reiteradas oportunidades, también se apuntó en la abundante bibliografía disponible sobre los “vientos favorables” provenientes del contexto internacional (el crecimiento sostenido de China y el consecuente aumento de la demanda de alimentos y el alza de los precios de los denominados *commodities*, entre los más importantes) que habrían coadyuvado al crecimiento de nuestras economías, pero lo cierto es que fue el rol determinante del Estado y la promoción de un modelo de desarrollo inclusivo (García Delgado, 2010) lo que hizo posible que ese crecimiento se traduzca en una

1 Dependiendo de cómo se tome, puede abarcar poco más de diez años.

sustancial mejora en la calidad de vida de millones de personas.

Por su parte, en términos de inserción regional e internacional, la construcción y el protagonismo de los gobiernos populares en organismos como la UNASUR, la CELAC, el BRICS<sup>2</sup> y el G-77 más China, confirieron a la región una inusual vitalidad y presencia en la agenda global, al tiempo que se ensayaron proyectos novedosos de integración y cooperación.

En efecto, el hito que significó el “NO AL ALCA” en diciembre de 2005, abriría una nueva etapa en la historia de la integración latinoamericana, y más específicamente, de la integración sudamericana, en tanto que también denotaría una nueva impronta en el relacionamiento externo —especialmente con los Estados Unidos y con Europa— caracterizada esencialmente por una lógica autonomista y, por otro lado, un mayor estrechamiento de los vínculos sudamericanos y extendiéndolos con otras regiones del mundo, además de América Latina, como África y Asia, en un escenario claramente multipolar.

En este contexto, y a partir de un nuevo marco conceptual adoptado por los presidentes “Lula” da Silva y Néstor Kirchner en el Consenso de Buenos Aires (2003), surgirían nuevas formas de integración y cooperación que encontraron anclaje en la UNASUR y en el Banco del Sur primero y en la CELAC (impulsada por Hugo Chávez) después. Y con un especial énfasis en la nueva dimensión del MERCOSUR, que a partir del año 2006 incorporó las agendas social y productiva a su programa de tra-

bajo, en sintonía con los gobiernos nacionales. Esta coincidencia regional, permitió incluso que gobiernos con orientaciones diferentes —como puede ser el caso de Colombia—, confluyeran en un espacio de cooperación regional como la UNASUR, con una fuerte impronta política, y desde el cual comenzó a trabajarse conjuntamente en áreas tan sensibles como la defensa o la lucha contra el narcotráfico. De esta manera, la región comenzaba a escribir un nuevo capítulo en la historia trazando su propia estrategia de inserción basada en los principios de autonomía en lo político y mayor independencia en lo económico<sup>3</sup>. Este nuevo paradigma, surgido a la luz de los nuevos liderazgos en la región, recibió nombres tales como “regionalismo pos liberal” o “pos neoliberal”, al tiempo que la multipolaridad denotaba la emergencia de nuevos actores (BRICS) que se convertían en el motor de la economía mundial al ritmo de la crisis internacional y su impacto en los países desarrollados (los Estados Unidos, Europa y Japón).

En cuanto al segundo planteo inicial de esta presentación, la realidad hoy nos interpela y nos coloca frente a un conjunto de interrogantes: ¿Qué es lo que nos ha dejado en el lugar en el que nos encontramos? Y asimismo, ¿por qué habría cierto consenso en torno a la idea que estaríamos asistiendo al final de este ciclo virtuoso que acabamos de describir? ¿Por qué de repente se multiplican las voces que recomiendan “desideologizar” y “flexibilizar” el MERCOSUR, y al mismo tiempo presentan los esquemas de los Tratados de Libre Comercio (TLC) como el camino que debemos seguir en términos de inserción mundial? Y más aún, ¿con qué intención se busca asociar insistentemente a la política —más

---

2 Los BRICS inclinaron a la mayor parte de América del Sur hacia un eje geopolítico por fuera de la hegemonía estadounidense y el G-77 más China logró que la Asamblea de Naciones Unidas rechazara varias iniciativas de ese país como la intervención militar en Siria, como así también la aprobación de los nueve principios propuestos por la Argentina para el tratamiento de las deudas soberanas de los Estados.

---

3 Estos principios son asimilables a aquellos formulados en el marco del modelo del “Regionalismo autonómico”, esto es, autonomía, desarrollo e integración regional, con sustento en la escuela cepalina de los años ‘50 que fuera la base de los acuerdos firmados entre la Argentina y Brasil en la segunda mitad de la década del ‘80.

concretamente a la gestión pública y el rol del Estado— con la corrupción?

Según entendemos nosotros, esto podría deberse a la combinación de varios factores: en relación al desgaste que han sufrido los denominados gobiernos populares se observa, por un lado, una mayor efectividad de las estrategias desestabilizadoras que se han montado desde diversos sectores políticos y grupos de poder; y, por el otro, un creciente costo político ocasionado por errores y deficiencias propias. De esta manera, habríamos llegado a “un pico de desacumulación social y política entre finales de 2015 y comienzos de 2016” (Regalado, 2016) que asimismo se tradujo en una considerable reducción de los apoyos a estas fuerzas políticas y las iniciativas —y candidaturas— promovidas por ellas. Esta situación, vale decir, también habría impedido renovar el impulso que habían tenido los proyectos regionales —especialmente el MERCOSUR y la UNASUR—, traduciéndose asimismo en un desplazamiento de las agendas de integración. Finalmente, no pueden soslayarse los cambios operados a nivel global donde los reajustes acaecidos en términos geopolíticos y la reconversión de las fuerzas capitalistas estarían forzando la vuelta a la “unipolaridad”, aunque más debilitada que en décadas pasadas.

En resumen, este conjunto de factores nos coloca actualmente frente a un escenario regional completamente diferente al de la década pasada, que además presenta una reconfiguración a partir de la instalación de un gobierno con clara orientación neoliberal en la Argentina; la crisis política en Brasil que dio como resultado la destitución de Dilma Rousseff y la ocupación de la presidencia por parte de Michel Temer —ubicado en las antípodas del pensamiento progresista del PT que ha gobernado los últimos catorce años en ese país—; la crisis social, económica y político-institucional en Venezuela (donde además recordemos, el oficialismo también ha perdido a fines del año pasado el control de la Asamblea nacional en manos de la oposición);

la imposición del “NO” en el *referéndum* celebrado en Bolivia, mediante el cual se proponía la posibilidad de reformar la Constitución con vistas a un tercer período de gobierno de Evo Morales, entre los cambios más sustanciales.

Ahora bien, y retomando la pregunta inicial, ¿qué es lo que nos ha dejado en el lugar en el que nos encontramos hoy? Comenzaremos por analizar la efectividad que han tenido —y continúan teniendo— las nuevas “estrategias de desestabilización” en la región<sup>4</sup>. De un tiempo a esta parte (utilizado con más frecuencia desde la destitución por vía parlamentaria del ex presidente paraguayo, Fernando Lugo), el concepto de “golpe blando” se ha vuelto cada vez más frecuente. No es nuestra intención extendernos aquí sobre las características que reviste esta práctica, pero sí es preciso recordar que la noción de golpe blando refiere precisamente a los nuevos dispositivos de los que han hecho uso tanto sectores políticos como económicos (especialmente los grupos mediáticos concentrados) y hasta judiciales para desestabilizar a gobiernos elegidos democráticamente por el pueblo. Comenzaremos por aclarar entonces que no se analizarán aquí los aspectos más “técnicos” de estas nuevas estrategias de desestabilización, es decir, aquellos artilugios de los que se han valido estos sectores para poner en marcha procedimientos en ocasiones legales e institucionales que han terminado con la destitución de presidentes electos, como lo son el caso de Lugo en Paraguay y Rousseff en Brasil, pero también el armado de causas a funcionarios y ex funcionarios con el fin de minar su imagen.

En tal sentido, nos interesa pues analizar los factores que han coadyuvado, como se mencionaba anteriormente, a esa desacumulación social y política que, en algunos casos, se ha ma-

<sup>4</sup> También debemos tener en cuenta la fatalidad que ha significado la muerte física de dos de los principales líderes regionales en poco más de dos años: Néstor Kirchner y Hugo Chávez, quienes fueron artífices fundamentales de esa década dorada.

nifestado en las urnas mientras que en otros, en una movilización o desmovilización social. En primer lugar, observamos que el desgaste sufrido ante un colosal dispositivo de poder internacional moldeado por los grandes conglomerados financieros y su correlato en las grandes cadenas hegemónicas de medios que habían visto afectados sus intereses por la aplicación de estos proyectos populares, terminaron por socavar parcialmente el apoyo social a los mismos.

Y aquí aparecen dos cuestiones que merecen ser igualmente analizadas: la primera, se encuentra ligada a un aspecto fundamental de la democracia, esto es, la opinión pública; y por añadidura, debemos considerar en este caso el rol que han cumplido y que cumplen los medios masivos de comunicación en la formación de la misma. Por su parte, la segunda cuestión, también por si acaso un elemento definitorio de un sistema democrático, responde a la importancia que reviste la participación social en tanto que legitima ese sistema y el poder que ejerce el gobierno democráticamente constituido. En efecto, si bien podríamos decir que ninguna democracia –o gobierno electo– es perfecto, puede ser perfectible en la medida que cuente con la participación –y legitimidad– social. El punto es que lo que “hoy está en cuestionamiento es la democracia delegativa, donde el pueblo vota, queda por cuatro años en estado de indefensión y los gobiernos hacen lo que quieren y no lo que deben” (Pérez Esquivel, 2016). En el mismo sentido, De Sousa Santos (2016) critica la base del sistema político que rige la mayoría de las democracias latinoamericanas:

En los últimos tiempos, y como lo demuestran las protestas que ha sacudido muchos países desde 2011, la confianza de las élites han venido deteriorándose sin que, sin embargo, el sistema político (por su diseño o por su práctica) permita a los ciudadanos recuperar su capacidad y competencia para intervenir activamente en la vida política. Sistemas electorales asimétricos, partidocracia, corrupción, crisis financieras manipu-

ladas, he aquí algunas de las razones de la doble crisis de representación (“no nos representan”) y de participación (“no vale la pena votar, todos son iguales y ninguno cumple lo que promete”).

Parte de este razonamiento, en algún punto también surgido de las expectativas no cumplidas –resultado de los errores propios cometidos por los gobiernos, aspecto que abordaremos más adelante–, es forjado sobre la base de la opinión pública, sobre la cual, como ya se ha apuntado, operan otras fuerzas externas al individuo. Sobre este tema, años atrás escribía Sartori:

Quando afirmamos que en las democracias el público se forma una opinión propia de la cosa pública, no afirmamos que el público hace todo por sí mismo y por sí solo. Sabemos muy bien que hay “influyentes e influidos”; que los procesos de opinión van de los primeros a los segundos, y que en el origen de las opiniones difundidas hay siempre pequeños núcleos de difusores. El punto es que la difusión de las influencias formadoras de opinión no es ni causal ni lineal (2003).

Si bien siempre han existido grupos de “influyentes” y de “influidos”, y en consecuencia, esta relación asimétrica en términos del ejercicio de poder a través de la opinión pública, y podríamos agregar, la manipulación de la misma, creemos que nunca había sido tan claro y evidente el poder de penetración que tienen los medios masivos de comunicación. ¿Cómo se manifiesta ese poder?

Los medios de comunicación corporativos configuran la realidad, operan sobre las subjetividades, manipulan significaciones, en definitiva, colonizan la opinión pública. En América Latina, los medios concentrados generan un orden homogéneo opuesto a lo que se entiende como una política democrática, que debe implicar disenso y pluralidad (Merlín, 2016).

De esta forma, logran imponer “sentidos y saberes que por efecto de identificación se transforman en comunes, formando la opinión pública”



(Merlín, 2016). En este orden de ideas, Sartori (2003) señalaba que por lo general se ha puesto el acento en el hecho que las elecciones deben ser libres, lo cual es cierto, pero también importa que la opinión sea libre, es decir, “formada libremente. Elecciones libres con opiniones impuestas no conducen a nada”. Esta práctica —que ha actuado como un instrumento de desestabilización para los gobiernos de la región— se ha hecho habitual en los últimos tiempos y ha operado, conjuntamente con otros sectores políticos y económicos, socavando las bases de legitimidad que habían acumulado los gobiernos populares en la última década. En tal sentido, las operaciones que se han llevado adelante (como por ejemplo la que implicaba a “Lula” da Silva o la propia Dilma Rousseff en hechos de corrupción) y las campañas de desprestigio (de las que fueron víctima tanto Evo Morales como Cristina Fernández de Kirchner y otros funcionarios y ex funcionarios) que han promovido las grandes cadenas mediáticas —montadas muchas veces en denuncias infundadas o no comprobadas y acusaciones falsas— han actuado influenciando y condicionando la opinión pública.

De esta manera, queda demostrada la relación entre la desmovilización o desacumulación social y la opinión pública, lo cual nos permite comprender, al menos parcialmente, cómo lo segundo ha condicionado lo primero. Y en relación a la formación de la opinión pública, hemos visto cómo han operado los medios y otros sectores promoviendo el cambio de humor y el desánimo en la sociedad. Resta analizar en qué medida esto mismo ha obedecido a los propios errores cometidos por las diferentes fuerzas políticas.

Como se señalaba al comienzo de esta introducción, el que hoy nos encontremos tratando de comprender —y de explicar— cómo se ha llegado a la conclusión —por si acaso prematura— que nos encontraríamos frente a un “fin de ciclo” en la región, responde a varios factores: el primero de ellos, es el que acabamos de describir en los apartados anteriores, y el cual podría

interpretarse como la mayor efectividad, en términos de los resultados obtenidos, de las estrategias desestabilizadoras, o bien, como también se los ha denominado en los últimos años, “golpes blandos”.

En cuanto al segundo factor en análisis, también causante de la “desacumulación social” antes mencionada, merece especial atención la evaluación de aquellos errores propios que a lo largo de los años fueron minando las bases del amplio consenso social con el que contaban los gobiernos populares promediando su gestión. En este sentido, García Linera (2016) se refiere a la necesidad de realizar una “autocrítica” y de identificar esas fallas —o agendas inconclusas— para no volver a cometer esos mismos errores en un futuro y en definitiva, aspirar a una propuesta superadora.

En rigor, el humor y el (des)ánimo de la gente comienza a tornarse negativo —aún cuando objetivamente su situación socio-económica hubiera mejorado considerablemente a partir de un programa de gobierno— en la medida que sus aspiraciones se encuentran con un “techo”. Esto no quiere decir que no le preocupe otros temas, como por ejemplo la inseguridad, la corrupción o el narcotráfico, entre otros. Significa que el principal termómetro para medir el humor social es, sin dudas, la economía.

Y en este sentido, podemos identificar algunos de los elementos que a nuestro juicio, constituyen las principales falencias y debilidades que han exhibido los gobiernos populares. Comenzamos entonces señalando que la estructura oligopólica del sistema de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios que hacen a la vida cotidiana de los pueblos, no fue sustituida por una más diversificada y dependiente de capitales nacionales, ni se construyeron suficientes mecanismos de intervención estatal para atemperar su incidencia en el abastecimiento de la población y su control sobre las exportaciones, de modo que continuaron siendo una amenaza para la aplicación de políticas

más profundas de inclusión social y distribución de la renta y el ingreso.

Por otra parte, si bien hubo intentos de marcar otra tendencia, el poder de las corporaciones extranjeras para incidir sobre las políticas de Estado se mantuvo intacto, e incluso, se fortaleció en los últimos cuatro años. Brasil sintió fuertemente la extorsión de los grupos financieros que no fueron afectados durante los gobiernos de “Lula” da Silva y Dilma Rousseff, pese a la clara orientación social de sus políticas. Venezuela, por su parte, sufre hoy el desabastecimiento de productos esenciales provocado por los grupos económicos, en parte por no haber robustecido un desarrollo industrial capaz de sustituir importaciones en grado pertinente. Y el gobierno kirchnerista sufrió también la pérdida de una parte de su base electoral, no sólo debido a la desestabilización activa financiada por esos mismos grupos económicos, sino también por haber tomado medidas esencialmente democratizadoras del poder económico —como las retenciones al agro, la protección industrial y el control de divisas—, pero ejecutadas de manera desafortunada. Esta mala implementación provocó problemas y una irritación evitable sobre sectores que, objetivamente, deberían haber acompañado aquellas medidas.

Asimismo, pese a las riquísimas experiencias populares, las estructuras productivas de nuestra región continúan padeciendo todas las secuelas de su configuración profundamente transnacionalizada —fundamentalmente la alta tasa de renta y movilidad del capital de sus firmas—, sin obtener los beneficios que esto podría suscitarle en términos de incorporación de tecnología de punta, transferencia de tecnología, investigación y desarrollo, etcétera. De igual forma, nuestros sistemas financieros permanecieron más proclives a la dolarización y a la concentración de renta financiera que al servicio de los sectores productivos, lo cual mantuvo a la mayor parte de las empresas pequeñas y medianas en una posición defensiva y de sobrevivencia, más que como protagonistas de la diversifica-

ción de la matriz productiva y el aumento del empleo formal.

En definitiva, las relativas altas tasas de crecimiento, las políticas compensatorias a nivel social y un rol activo del Estado en la puja distributiva, la mayor apropiación social de la renta de nuestros recursos naturales, la especialización en bienes masivos con escaso valor agregado sin modificar la composición cualitativa de la inversión, lograron sostener varios años de ciclos virtuosos en términos de ascenso social y ampliación de ciertos derechos, pero no se consiguió superar debilidades estructurales de nuestros sistemas empresariales y consolidar una nueva hegemonía productiva.

En el plano regional es donde quizás resultan más evidentes las limitaciones con las que se han encontrado los proyectos como el MERCOSUR o la UNASUR. Y aquí cabe una mención especial, porque lejos de pretender contrastar objetivos con resultados —especialmente los establecidos en los Tratados— y menos aún comparar estas experiencias con otras que nos resultan completamente ajenas, creemos que en este caso la principal crítica apunta, por un lado, a la excesiva retórica exhibida en relación a la integración latinoamericana, y más particularmente, la sudamericana; y por el otro, a la imposibilidad de transformar la matriz y la lógica mercantilista que al menos en el caso del MERCOSUR, ha seguido estando fuertemente presente, a pesar de haberse impulsado una agenda paralela vinculada a temas sociales y productivos, que, podemos decir, ha obtenido escasos resultados.

También ha quedado inconcluso el fortalecimiento institucional, tanto en el MERCOSUR como en la UNASUR, además de la no implementación del Banco del Sur, y otros mecanismos como el intercambio regional en moneda local y de un régimen común de producción pública de medicamentos. Asimismo, los Fondos Estructurales del MERCOSUR (FOCEM) no han logrado cumplir sus expectativas y programas iniciales, al tiempo que se fueron dilatando

cada vez más las obras de infraestructura y conectividad que permitirían coadyuvar al desarrollo de los países, especialmente los más pequeños.

Finalmente, en cuanto al último de los factores aquí mencionados, resulta imposible obviar las consecuencias y el impacto sobre las economías (y también las democracias) latinoamericanas a partir de los cambios operados a nivel global.

En efecto, el mundo afronta hoy una nueva fase de disputa entre dos grandes modelos de gobernanza global. De un lado, el modelo del Estado como sujeto político capaz de expresar la voluntad de los pueblos y de disciplinar a los poderes económicos y la expansión del capital monopólico-especulativo. Del otro, los grandes conglomerados que procuran su supremacía por sobre los Estados y la política, entre otros, a través de instrumentos como el TTIP, el TPP y el TISA, los tres grandes tratados internacionales de des-regulación estatal que están discutiéndose al momento en que este Documento de Trabajo se publica. Ni siquiera se trata ya del solo “interés nacional” de los Estados Unidos, sino de un poder financiero-mediático-petrolero-armamentista que lo trasciende. Enfrente, actores como China y Rusia constituyen un eje geopolítico que confronta con dichos objetivos, y que había logrado la simpatía de los procesos populares de gran parte de América Latina. En medio de esto, la proliferación de atentados y la crisis de los refugiados en Europa, decisiones como la del *referéndum* británico para salir de la Unión Europea (Brexit) o la posibilidad de que Donald Trump sea el próximo presidente de los Estados Unidos, no hacen sino sumar incertidumbre. Insistimos, la disputa de modelos está abierta, así como el rol que desempeñará la región, más allá de la actual coyuntura.

Hasta aquí, hemos pretendido dar cuenta someramente de aquellos factores que, como fuera señalado oportunamente, habrían actuado socavando las bases de apoyo de los gobiernos populares de la última década y que acabarían por decantar en un proceso de “desacumulación social”,

lo cual se ha visto reflejado en última instancia en los cambios estructurales que hoy se observan en la Región; sumado a ello, somos testigos de la reconfiguración que está atravesando el poder global, el cual tiende a una mayor concentración dando como resultado una nueva “unipolaridad” en la cual nuestros países deben “recalcular” la estrategia de inserción internacional.

En este orden de ideas, entendemos que estaríamos asistiendo a un “fin de ciclo” en relación a esos cambios que precisamente se están operando a nivel nacional, regional e internacional. En efecto, tanto los cambios de gobierno que se han presentado en la primera parte del año en varios de los países del Cono Sur –que en algunos casos ha significado incluso el cambio del signo político de los mismos<sup>5</sup>–, como la crisis de gobernabilidad que atraviesan otros –más leve o más compleja– han conducido, inexorablemente, a la pérdida de impulso e interés sobre las instituciones de integración, en especial el MERCOSUR y la UNASUR. Al mismo tiempo, se plantean alternativas de inserción regional y global que distan del modelo autonomista y con perfil latinoamericanista que prevaleció durante la “década dorada”. No obstante ello, si bien los gobiernos populares enfrentan un claro retroceso, consideramos que el

5 Los denominados gobiernos populares se caracterizaron por su perfil progresista y neo-desarrollista, lo cual se vio plasmado en el modelo de desarrollo con inclusión social que impulsaron desde su gestión. En contraste, podemos afirmar que, en función de las medidas de gobierno llevadas a cabo por las actuales administraciones de las principales economías de la región, Brasil y la Argentina –vinculadas esencialmente a programas de ajuste y el achicamiento del Estado por un lado, y por el otro, a una agenda externa marcada por una línea aperturista que ve con buenos ojos la inserción en el comercio mundial a partir de la firma de TLCs–, las mismas adhieren claramente a la doctrina neoliberal, que, por otra parte, parecería ir ganando terreno en la región.

ciclo histórico abierto por los mismos no está concluido, y por eso, también nos planteamos la posibilidad de hablar de un “paréntesis” en la Región, dado que una memoria social muy reciente respecto de tiempos de intensa movilidad social y de ampliación de derechos está muy presente en vastos segmentos de los pueblos de América del Sur, y es esto lo que nos permite pensar en una plataforma para una recuperación. En tal sentido, nos proponemos realizar un breve balance de la última década en términos de los logros alcanzados, especialmente en el ámbito regional, pero también nos planteamos el objetivo de iniciar un proceso reflexivo que nos permita comprender, lo más acabadamente posible, ¿qué es lo que nos ha dejado en el lugar en el que nos encontramos hoy? Y consecuentemente, hacia dónde vamos como Región.

El presente Documento de Trabajo, propone aportar nuevos insumos al debate que instala como eje de discusión la idea del posible “fin de ciclo” en la Región a partir de los cambios señalados en esta introducción y que serán retomados y profundizados en los capítulos que integran el mismo. Con tal fin, el Documento de Trabajo se dividirá en dos partes: la primera, la cual titulamos: “Recorrido por la ‘década dorada’ de la integración sudamericana: Logros y desafíos de la agenda ampliada”, ofrecerá, en primer término, un breve repaso por los 25 años de historia del MERCOSUR, mientras que en los capítulos siguientes se abordarán algunos de los temas que se han incorporado a la agenda regional en los últimos años –tales como Derechos Humanos, Género y Ciudadanía, en el plano social, e Integración Productiva, en el plano económico– y que nos permitirá apreciar el alcance, los logros y por si acaso las limitantes de aquellos respecto de los proyectos integracionistas, con particular énfasis en el MERCOSUR, al tiempo que nos dará una pauta de la amplia variedad temática de dicha agenda y su importancia en términos de desarrollo nacional y regional.

En su segunda parte, titulada: “¿Fin de ciclo en la Región? Reflexiones sobre la agenda

inconclusa de integración y desarrollo en los países del Cono Sur y las perspectivas futuras”, el Documento de Trabajo ofrecerá un análisis crítico y reflexivo del saldo que ha dejado esta última década no sólo para la agenda de la integración, sino también en términos del desarrollo de nuestros países y la estrategia de inserción internacional de la Región, al tiempo que se intentará delinear un escenario prospectivo. En tal sentido, el primer capítulo de esta sección desarrollará un recorrido por las distintas perspectivas teóricas que han abordado la problemática de la integración regional con el fin de establecer un marco conceptual apropiado que nos permita estudiar y al mismo tiempo comprender el devenir del proceso de integración mercosureño y por si acaso aventurarnos a pronosticar el futuro del bloque en este nuevo contexto regional e internacional; en el segundo capítulo, se buscará retomar el debate acerca de los viejos dilemas del desarrollo periférico y los cambios de “ciclo” en América Latina. Con tal fin, se analizarán las causas endógenas y exógenas que permitieron el crecimiento y la expansión económica de los países de la Región en el período 2003-20012 y su relación con los patrones de especialización mundial de aquellos y sus consecuentes limitaciones; en el último capítulo, se analizarán las posibles continuidades o rupturas en la agenda regional sudamericana a partir del cambio de gobierno en la Argentina, con especial énfasis en las nuevas estrategias de inserción regional y global promocionadas por la nueva administración.

En resumen, en esta última parte el Documento de Trabajo, a partir del reconocimiento de un conjunto de desaciertos y la identificación de otros factores exógenos, se propone comprender cómo los mismos han atentado contra la consolidación de las iniciativas regionales, particularmente el MERCOSUR y la UNASUR, y al mismo tiempo, y dada su propia situación de debilitamiento, hoy aquellos sirven de justificación para que quienes nunca han visto con buenos ojos a estos proyectos integracionistas (con una fuerte impronta política), promuevan

otras alternativas que, lejos de abonar a la integración sudamericana, se limitan a promocionar el intercambio de bienes y servicios en condiciones por cierto, poco transparentes y beneficiosas para los pueblos.

Como colorario de este Documento de Trabajo, además de la valiosa contribución de los alumnos/as e investigadores y profesores invitados, contamos con la entrevista que realizáramos al especialista en economía internacional e integración financiera, el Dr. Pedro Páez Pérez, quien a lo largo de la misma ha analizado la actuales condiciones del capitalismo mundial, la nueva fase de la crisis internacional y su impacto en América Latina.

Antes de cerrar esta introducción, no queremos dejar de mencionar la importancia que tiene este trabajo para quienes formamos parte de este espacio.

Desde su primera edición (presencial) en el año 2007, el entonces Seminario de Posgrado “Desarrollo, políticas públicas e integración regional” del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, asumió el compromiso de propiciar un espacio de formación y reflexión sobre temas y problemáticas regionales, pero que también proveyera insumos a través de la capacitación en la materia integración regional –siempre ligada a los ejes transversales del Área Estado y Políticas Públicas, esto es, el Estado, el desarrollo y las políticas públicas– para la acción en los diferentes ámbitos gubernamentales, sociales y académicos.

Con el correr de los años, el Seminario de Posgrado se transformó en Diploma Superior, siendo este un paso muy importante en su trayectoria y asumió entonces un nuevo desafío en términos de su propuesta académica, pero también tratando siempre de interpretar los cambios operados en los planos nacional, regional e internacional que constantemente actúan transformando estos escenarios y nuestras realidades. Todo ello no hubiera sido posible sin el apoyo incondicional del Director del Área Estado y Políticas Públicas, Daniel García Delgado, y el

trabajo y el esfuerzo que han realizado quienes fueran los primeros coordinadores del Seminario de Posgrado, Cristina Ruiz del Ferrier y Martín Chojo, que además han impulsado esta iniciativa. A ellos entonces este reconocimiento y especial agradecimiento.

Nos resta decir que con este trabajo hemos querido reconocer y premiar el esfuerzo que realizan a diario los/las alumnos/as del Posgrado invitándolos/as a participar de este primer Documento de Trabajo que se elabora recogiendo las temáticas del Diploma Superior “Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional” y que además es el cuarto Documento de Trabajo que publica el Programa Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Para tal fin, han sido seleccionados cinco capítulos que integran la presente compilación, pero cabe mencionar lo difícil que ha sido esta tarea teniendo en cuenta la magnífica labor que han realizado todos/as los/las estudiantes de la Cohorte 2015 en aras de aprobar el Diploma Superior.

Asimismo, nos han distinguido con su valiosa participación el Lic. Jorge Taiana, actual Presidente del PARLASUR; el Profesor invitado Dr. Leonardo Granato de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil), y el Profesor Jorge Marchini, de la Universidad de Buenos Aires (UBA), quienes con su extensa y reconocida *expertise*, han sumado un importantísimo plus a esta obra.

A todos/as los/as autores/as entonces un enorme agradecimiento por su esfuerzo, compromiso, generosidad y profesionalismo.

Nuestro especial agradecimiento también al Dr. Pedro Páez Pérez, por concedernos una entrevista en la que pudimos profundizar muchas de las problemáticas que hoy nos convocan.

Y, para finalizar, nuestro más sincero agradecimiento al Profesor José Paradiso, quien con suma generosidad y sin dudar, nos ha honrado inmensamente al prologar este Documento de trabajo del Programa Gestión del Conocimiento.





# PRIMERA PARTE

Recorrido por la “década dorada” de la integración sudamericana: Logros y desafíos de la agenda ampliada.





## MERCOSUR: A 25 años de su creación

Por Jorge Taiana

### Introducción

Al cumplirse 25 años de la creación del MERCOSUR, debemos analizar tanto las políticas que permitieron importantes avances, así como aquellas que muchas veces significaron un retroceso para el modelo de integración regional multidimensional al que aspiramos. En un contexto de cambio a nivel global, donde los bloques regionales están en el centro del debate, es importante repensar las estrategias y las políticas necesarias para avanzar en el proceso de integración. La profundización y consolidación del MERCOSUR es la mejor vía para alcanzar un desarrollo sustentable para nuestros países, así como para fortalecer nuestra voz en el ámbito multilateral en pos de un orden mundial más democrático, justo y en paz.

### 25 años del MERCOSUR

Si bien la creación del MERCOSUR se formalizó con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, desde la recuperación de la democracia en la región, dirigentes políticos, empresarios e intelectuales de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay comenzaron a comprender la importancia y la potencialidad de la integración regional. En los años '90, a la luz del paradigma económico hegemónico de la década, la asociación entre los países se focalizó en administrar los flujos comerciales y los conflictos derivados de ellos en distintos sectores económicos. Esta visión "mercantilista" y limitada de la integración fue replanteada a partir de los nuevos liderazgos que surgieron en la región al comienzo de este siglo y que revalorizaron al MERCOSUR en todas sus dimensiones.

A lo largo de esos años, se produjeron importantes avances en la integración económica, social y política del MERCOSUR, con la inclusión de nuevos países miembros, a la vez que se alcanzó una buena articulación entre los países miembros en decisiones trascendentes como fueron el "NO al ALCA", la creación de la UNASUR y de la CELAC. En síntesis, trabajamos para construir una relación estratégica que nos permitiera a cada uno de los miembros del bloque aprovechar y potenciar las oportunidades del proceso de globalización, al tiempo que nos ayudara a minimizar los riesgos que ella implica, superando así la vieja visión defensiva que prevaleció durante años.

Hoy el MERCOSUR vuelve a sufrir fuertes cuestionamientos por parte de algunos gobiernos y se potencian las voces a favor de permitir acuerdos de libre comercio de alguno de sus miembros con otros países o bloques regionales. El avance de esta posición significaría el fin del proceso de integración tal como fue concebido, reduciendo al MERCOSUR a una zona de libre comercio.

### Una década de avances en el MERCOSUR

En el año 2003, cuando Néstor Kirchner asumió la Presidencia, nos encontramos con un MERCOSUR muy debilitado por las distintas crisis económicas y sociales por las que habían atravesado los países miembros. Esas crisis también reflejaban el fracaso de una concepción de la integración que prevaleció en los años '90 y que, basándose en el neoliberalismo entonces en boga, sostenía la tesis del "Regionalismo Abier-

to" y asimilaba *integración con liberación del comercio*.

A partir del cambio de paradigma en la región y del claro liderazgo de los presidentes Kirchner y "Lula" Da Silva, el MERCOSUR fue una herramienta estratégica a la hora de delinear la política regional, hemisférica y global, en particular en el periodo 2003-2010.

En 2005, se produce un hecho fundante y decisivo en el proceso de integración. Se lleva a cabo la Cumbre de las Américas en Mar del Plata donde los Estados Unidos promueve la Alianza de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La Argentina, como país anfitrión bajo el gobierno de Néstor Kirchner, decidió romper el paradigma del ALCA, cambiar la agenda hemisférica y proponer como lema: "*Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*", centrando el debate en la producción y en el trabajo. Este lema englobaba tres conceptos muy importantes: "trabajo", que respondía a la vieja tradición peronista de que "el trabajo dignifica", pero también a una realidad de la región sobre la necesidad de crear empleo después del huracán neoliberal que había devastado millones de puestos de trabajo. Por su parte, "enfrentar la pobreza" y "fortalecer la democracia" se basaban en la idea de que, al menos en el largo plazo, las transiciones o recuperaciones de la democracia no pueden ser exitosas si no son capaces de resolver el tema de la pobreza y la exclusión, íntimamente ligados al tema del trabajo.

El cuestionamiento a la conformación del ALCA no respondía a una posición ideológica, aunque por supuesto tenía muchos componentes ideológicos, sino a una estrategia de inserción en el mundo que cuestionaba una integración hemisférica subordinada a los intereses de los Estados Unidos. El ALCA tal como estaba concebido significaba perder la posibilidad de tener un modelo de desarrollo autónomo y una política industrial sustentable. Todos los estudios y los modelos de simulación demostraban que el ALCA no hubiera tenido un efecto positivo en

las economías y el empleo de la Argentina, Brasil, ni en la del MERCOSUR en su conjunto, porque los Estados Unidos además de ser una potencia industrial es nuestro gran competidor agrícola.

La decisión de los Presidentes del MERCOSUR y de Venezuela de rechazar el ALCA fue un paso trascendente para la profundización de la integración regional. No hubiera existido la UNASUR como proyecto de integración y de representación política de Sudamérica, ni el nacimiento de la CELAC que nuclea a todos los países latinoamericanos y caribeños, si hubiera existido el ALCA. Tanto la UNASUR como la CELAC tienen entre sus objetivos el encuentro de los países de la región y la decisión de desarrollar un proyecto de inserción basado en la integración entre iguales, entre países en desarrollo. Y a pesar de las marchas y contramarchas, de los avances y de los retrocesos en los procesos de integración, el "No al ALCA" fue y continúa siendo una decisión estratégica correcta.

La ampliación del MERCOSUR significó un mensaje de alto contenido político que puso de manifiesto la existencia de una nueva dirigencia política en la región con una visión crítica del pasado y con una decidida vocación integracionista. El sueño de una América Latina cada vez más unida, la convergencia de nuestros desarrollos nacionales, los ideales de nuestros libertadores y la reconstrucción de la patria grande volvían a estar presentes. Esta nueva realidad nos permitió imprimirle un nuevo ritmo al proceso de integración económica y política del bloque, avanzando en la construcción de una relación estratégica que nos facilitara a cada uno de los miembros aprovechar y potenciar las oportunidades del proceso de globalización, al tiempo que nos ayudara a minimizar los riesgos que ella implica, superando la vieja visión defensiva que prevaleció durante años. Esa visión abarcadora y multidimensional de la integración ha quedado de manifiesto en los diferentes acuerdos y entendimientos en materia económica, productiva, política, social, educativa, de derechos

humanos, de género, de seguridad y de justicia que se alcanzaron durante estos años. Esta estrategia tenía por objetivo vincular un modelo de desarrollo interno con un mayor intercambio e integración productiva con los vecinos de la región, planteando así la necesidad de cambiar una dinámica de relacionamiento que en varios casos era marginal o casi inexistente y, donde se había desarrollado, lo había hecho desde una perspectiva únicamente comercial.

En el plano económico, se trabajó para que el MERCOSUR potenciara las políticas nacionales de estímulo al aumento de la capacidad productiva nacional y la competitividad. Se pasó de un enfoque de integración exclusivamente comercial a otro de cooperación y de integración productiva, que fomentara la complementariedad entre las cadenas de valor regionales.

Con el objetivo de reducir las asimetrías entre los países miembros del MERCOSUR, se creó el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), donde por primera vez se reconoce de manera institucional la necesidad de achicar la brecha entre los países para poder avanzar en el proceso de integración. Se trata de un fondo de 100 millones de dólares anuales, que desde 2006 fueron aportados principalmente por Brasil y la Argentina (70% y 27%, respectivamente), y destinados mayoritariamente al Paraguay y Uruguay (48% y 32%, respectivamente). Este instrumento, aunque insuficiente, marcó un punto de inflexión al reconocer las asimetrías existentes y la necesidad de su tratamiento.

Un paso importante en el camino de profundización del proceso de integración fue la creación del PARLASUR establecida por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, firmado en el año 2005 por los Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su creación fue concebida como una instancia para avanzar en la institucionalización y en la participación de las sociedades en el proceso de integración. Asimismo, su constitución tuvo como objetivo superar ciertas dificultades para

la internalización de las normas MERCOSUR en los ordenamientos jurídicos internos y la falta de obligatoriedad del cumplimiento de dichas normas por parte de sus miembros. También cabe destacar que el Parlamento es independiente de cualquier órgano ejecutivo y que además constituye la principal herramienta política de los ciudadanos del MERCOSUR, debido a que está integrado por legisladores de la Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela de distintos orígenes, visiones, prácticas y partidos políticos. La pluralidad de voces que lo integran es un aporte a la democratización del MERCOSUR porque enriquecen los debates, canalizan las expectativas, las necesidades y las demandas de los distintos actores, sectores y regiones de cada uno de los países miembros. Es por eso que el fortalecimiento del PARLASUR es un objetivo prioritario en la tarea de revitalizar y de avanzar en el proceso de integración.

La estrategia argentina de integración regional no se limitó a fortalecer los espacios regionales existentes, como el MERCOSUR, o a dar los pasos tendientes a la creación de otros que tuvieran un alcance geográfico más amplio, como la UNASUR y la CELAC. Además del accionar en estos foros, la política hacia la región buscó multiplicar las relaciones bilaterales, favoreciendo los acercamientos políticos y los acuerdos tendientes a dotar de mayor densidad, volumen y diversidad estos relacionamientos. Al mismo tiempo que se profundizaban las relaciones con los países limítrofes, que por razones obvias constituyen un eje ineludible y fundamental en el proceso de integración regional, se reforzaron notoriamente los lazos con el resto de los países latinoamericanos, destacándose entre estos últimos los importantes acuerdos estratégicos alcanzados con Chile, Venezuela y México.

Asimismo, el fortalecimiento la profundización de la relación entre Brasil y la Argentina, los dos socios principales del MERCOSUR, permitió importantes avances en la relación bilateral, entre los que cabe destacar por su impor-

tancia estratégica los acuerdos de cooperación en materia espacial y nuclear.

Al mismo tiempo que América del Sur transitaba esa década de gran crecimiento, desarrollo e integración regional liderada por gobiernos nacionales y populares que se apartaron de las políticas neoliberales, el mundo unipolar posterior a la caída del muro de Berlín comenzó a dejar paso a una nueva realidad caracterizada por el crecimiento de los países emergentes que permitió la aparición de un mundo más multipolar en lo económico y en menor medida en lo político. En este sentido, es importante señalar que el fortalecimiento de la integración regional no se contraponen con la defensa del multilateralismo y la apuesta por un mundo multipolar, sino que por el contrario, se complementan mutuamente, porque en un mundo cada vez más interdependiente la actuación en solitario es tan equivocada como la subordinación al poderoso de turno.

Así como en el ámbito global bregamos por reglas que deban cumplir todos y que no perjudiquen a un país de desarrollo medio como el nuestro, en el regional apostamos a la integración entre iguales, a la alianza entre países en desarrollo como la respuesta más eficaz para defender nuestros derechos y garantizar las posibilidades de alcanzar como país un desarrollo sustentable. Durante la década pasada los países de la región no sólo lograron altas tasas de crecimiento de sus economías, sino que además hubo una mejora importante en la distribución del ingreso. Esta mejora se produjo en un mundo en el que creció la desigualdad en países como China, pero también en Suiza, Finlandia, Dinamarca, Islandia y países tradicionalmente más igualitarios. La única región del mundo que disminuyó la desigualdad en el mismo período fue Latinoamérica. De todos modos, seguimos siendo la región más desigual del planeta, pero fuimos capaces de revertir la tendencia gracias a las políticas activas que caracterizaron a los gobiernos populares de la región. Este logro es una prueba importante de que la voluntad po-

lítica y el fortalecimiento del rol del Estado en la asignación de los recursos pudieron modificar un proceso de desigualdad enraizado durante décadas en nuestros países.

### **Nuevos debates en torno al modelo de Inserción Mundial**

Hoy volvemos a asistir a la discusión respecto del modelo de integración que debe adoptar nuestro país. En toda la región se debate entre dos modelos de inserción en el escenario internacional: Uno que tiene por objetivo la consolidación y la profundización del MERCOSUR y de la integración regional, y otro que sigue apostando al libre comercio como solución a los problemas económicos que atraviesan nuestras economías.

Este resurgimiento tiene sus raíces en una serie de elementos comunes que se repitieron en varios países y que debilitaron a los gobiernos populares de la región. En parte se puede explicar por la falta de profundización e institucionalización de algunas políticas clave para la consolidación de un modelo de integración multidimensional. En primer lugar, cabe señalar cierta debilidad en la organización y en la movilización política. En segundo lugar, en general, todos estos procesos estuvieron muy centrados en liderazgos muy carismáticos ejercidos desde el gobierno. Esta construcción demuestra su debilidad cuando el Estado ve restringida su capacidad para continuar aplicando de manera efectiva políticas redistributivas del ingreso o cuando se pierde el gobierno por razones políticas, quedando así en evidencia el limitado desarrollo de las fuerzas sociales que han acompañado estos procesos. En tercer lugar, existe un problema a nivel global que es el proceso de concentración y extranjerización del capital como consecuencia de la financiarización y que los gobiernos populares de la región tampoco pudieron resolver.

En un sistema en el que la voracidad del capital financiero y la acumulación basada en la especulación es la norma, resulta difícil desde

un país someterlo a regulaciones que deberían tomarse a nivel multilateral y que permitirían generar las condiciones para la construcción de un mundo más justo y que protegiesen a los derechos económicos, sociales y culturales de las mayorías. Este nuevo ciclo económico, cuya manifestación más clara es la desaceleración en el crecimiento de la economía mundial se caracteriza por la reversión del ciclo redistribuidor y por una concentración aún mayor de la riqueza. En estos últimos años los gobiernos populares sacaron cientos de millones de personas de la pobreza, pero debido a las políticas de ajuste se calculan que entre ocho a diez millones de latinoamericanos han vuelto a la pobreza. Es sabido que la aceptación de la condición de pobreza es mucho más compleja si se ha tenido la posibilidad de salir de esa condición. Esta nueva realidad se manifiesta en varios países en protestas callejeras vinculadas al retroceso en las condiciones de vida, a las dificultades de acceso al trabajo decente, a la falta de una mayor participación en la toma de decisiones, al desgaste de la dirigencia, a la corrupción en distintos ámbitos de la sociedad y a las demandas de mayor transparencia en la financiación de la política.

### **Desafíos de la Integración Regional**

En este momento histórico, en el que tanto el sistema global como la región se encuentran en una etapa de transición hacia un nuevo ciclo cuyas características definitivas todavía son inciertas, debemos entender que el tipo de inserción internacional que decidamos tendrá repercusiones trascendentes no sólo en nuestro país, sino que también a nivel regional. Y es en este contexto de formación de grandes bloques regionales y acuerdos económicos-comerciales, que la mejor vía para favorecer nuestra inserción internacional, reafirmar y defender nuestros intereses como países es la consolidación del MERCOSUR y de los procesos de integración regional en marcha.

Es así que debemos seguir priorizando como región la integración, la consolidación de las de-

mocracias, el crecimiento con justicia social, la generación de trabajo porque es el camino que nos permitirá crear las condiciones para una inserción internacional no sólo independiente, sino también, como un actor con peso capaz de incidir en asuntos de interés para la región y de afianzar su liderazgo.

La región cuenta con una gran ventaja que es la abundancia de materias primas que son elementos valiosos para nuestra inserción internacional y que deben ser aprovechados. Es necesario que el MERCOSUR adopte una estrategia común de mediano y largo plazo que nos permita lograr un desarrollo sostenible, pero este objetivo sólo puede ser alcanzado a través de la cooperación en materia de protección del medio ambiente, de los recursos no renovables y del desarrollo de cadenas productivas que permitan generar valor agregado a partir de nuestros recursos naturales. La cooperación para la protección de los recursos naturales es clave en un contexto global en el que los mismos aumentan su importancia estratégica. Contamos (y compartimos) con los más grandes reservorios de agua dulce, un gran potencial en energías alternativas y una abundante biodiversidad cuya preservación es clave para cualquier desarrollo futuro. Es por esto que una de las prioridades del bloque debe ser la de perfeccionar y establecer mecanismos que nos permitan un intercambio ágil de información y de prácticas comunes para mejorar la preservación de estos recursos de manera más eficaz y amplia.

Es necesario también trabajar sobre las asignaturas pendientes en el MERCOSUR en materia de cooperación científico-técnica, infraestructura, educación, salud, energía, defensa, creación de cadenas de valor regionales e integración productiva. En este sentido, la generación de valor agregado, la investigación y transferencia tecnológica deben ser ejes fundamentales de la integración porque nos permitirán la diversificación de la producción y de la oferta exportadora.

Un paso importante en esta dirección es que la región adopte reglas comunes en materia de inversión, servicios y compras gubernamentales porque cuanto mayor sea la fragmentación normativa resulta más difícil la integración productiva y la creación de economías de escala. Se debe seguir avanzando en la armonización o reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y ambientales, y en el diseño de políticas industriales regionales mediante el desarrollo de cadenas productivas.

Las posibilidades de desarrollo de nuestros países dependen fuertemente de la diversificación y desconcentración de sus estructuras productivas y exportadoras, que a su vez está estrechamente ligada a las estrategias del proceso de integración. El comercio intra-MERCOSUR se caracteriza por ser más diversificado, más intensivo en mano de obra, tener mayor valor agregado y contenido tecnológico y por una importante participación de las pequeñas y medianas empresas.

En la actualidad, un alto porcentaje del comercio y de la producción mundial se origina en las denominadas cadenas de valor, tanto a nivel regional como global. Estas cadenas comprenden tanto bienes de mayor valor agregado provenientes de actividades intensivas en conocimiento, como el diseño y la investigación y desarrollo, como productos de menor valor relacionados con las materias primas y las actividades de maquila o ensamblaje. En consecuencia, la dimensión productiva es una variable central para todo proceso de integración porque facilita el desarrollo de cadenas de valor, permite aprovechar las ventajas de las economías de escala y contribuye al desarrollo de una especialización productiva con mayor valor agregado y contenido tecnológico. Un cambio en la matriz productiva permitiría ampliar y diversificar las exportaciones, contribuyendo a superar la histórica restricción externa que ha condicionado el desarrollo de los países de la región. Por lo tanto, resulta necesario recrear las condiciones para poder llevar adelante políticas que permi-

tan una mayor integración y complementariedad productiva entre las economías del MERCOSUR. Para cumplir con estos objetivos es necesario también coordinar políticas que nos permitan superar las limitaciones en las inversiones asociadas al financiamiento y en especial en una visión concertada sobre cuáles deben ser los sectores estratégicos que nos permitirían como región alcanzar un desarrollo económico y social sostenible.

Resulta evidente que aún falta mucho por hacer en la integración para alcanzar los objetivos que nos habíamos propuesto. Un ejemplo del estancamiento que ha sufrido el proceso de integración es el atraso de la puesta en marcha de un Banco de Desarrollo Regional, que se creó con el objetivo de superar la dinámica de las inversiones que resulta insuficiente para las necesidades y las demandas de nuestras economías. Si bien el Banco del Sur existe formalmente en los papeles, es una iniciativa que no ha terminado de concretarse porque los países miembros no integraron el capital al que se habían comprometido. El Banco del Sur fue concebido como un banco de desarrollo que buscaba superar las limitaciones y los condicionamientos de los créditos tradicionales del Banco Mundial, el FMI o el propio BID. Es lamentable que no se haya puesto en marcha, mientras que los BRICS que crearon un banco de desarrollo a fines del 2013 en la Cumbre de Sudáfrica, están muy avanzados en su conformación.

Por otro lado, es clara la necesidad de crear mayor institucionalidad en la integración, con el objetivo de fortalecer el proceso y poder brindar marcos más sólidos y previsibles. Se trata de una tarea pendiente de gran importancia para recuperar el ritmo en los avances que tuvo en la última década. En esos años jugó un papel importante lo que se dio en llamar la “diplomacia presidencial”, donde los Jefes de Estado tuvieron un rol significativo en el impulso a la integración. El alto grado de involucramiento de los Presidentes tuvo la ventaja de poner en el centro del escenario la política de integración



como una prioridad, así como de orientar en esa dirección a las burocracias nacionales. Sin embargo, tuvo como contrapartida la fragilidad de todos los acuerdos de cúpula que por razones obvias no desarrollan en profundidad una estrategia de construcción institucional que permita superar obstáculos y crear los mecanismos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos en el mediano y largo plazo.

## Conclusiones

En un mundo inestable, con cambios trascendentes en el sistema económico y financiero y frente a la emergencia de nuevos centros de poder, la apuesta por profundizar la integración regional del MERCOSUR fue acertada, dado que es una estrategia que favorece las posibilidades de desarrollo de los países, a la vez que les permite potenciar su voz en la escena internacional y defenderse de las imposiciones unilaterales y de las presiones de poderosos intereses financieros y corporativos globales.

En el año 2008 con el comienzo la crisis financiera-económica mundial, el proceso de integración experimentó un amesetamiento por la caída del precio de los *commodities* y la pérdida de impulso de las economías de la región que afectó especialmente a Brasil, nuestro principal socio comercial. Esta desaceleración condujo a los gobiernos a focalizarse en los aspectos comerciales del proceso de integración desde una perspectiva defensiva, creando más trabas y barreras dentro del MERCOSUR. Se trató de una decisión equivocada porque en un mundo multipolar en conformación, con una fuerte concentración y extranjerización de las economías de los países, una de las prioridades debería ser darle nuevo impulso a la integración regional mediante políticas que permitan identificar y fomentar las complementariedades sectoriales, cooperar y coordinar en materias tan importantes como infraestructura, energía, ciencia y tecnología, desarrollo nuclear y espacial, protección de los recursos naturales y del medio ambiente, así como avanzar en la consoli-

dación y profundización de la institucionalidad del MERCOSUR.

Hoy vemos en toda la región que las fuerzas conservadoras recuperan espacio y buscan desde el gobierno iniciar un nuevo ciclo político económico que actualice las propuestas del neoliberalismo, apostando una vez más a la teoría del derrame que significa favorecer a los grupos más concentrados y disciplinar socialmente a las mayorías.

En la política exterior esta nueva realidad se expresa en una pérdida de la centralidad del proyecto de integración regional, en un retorno a las formas de "regionalismo abierto" que sean compatibles con una total liberalización comercial y en la apuesta a un fuerte alineamiento con los Estados Unidos, los organismos multilaterales de crédito y el sistema financiero global.

La falta de dinamismo del MERCOSUR, la búsqueda de un acuerdo con la Alianza del Pacífico y la decisión de profundizar la liberalización del comercio tendrán por consecuencia agravar aún más los problemas por los que atraviesa el MERCOSUR. El desacuerdo sobre la Presidencia Pro Tempore es quizá el mejor ejemplo de la parálisis y de la falta de prioridad que tiene el MERCOSUR para alguno de los gobiernos.

Ante este reflujo en los procesos de integración de nuestros pueblos, los que creemos que la única posibilidad de desarrollo sustentable radica en la integración regional, debemos multiplicar nuestros esfuerzos para que el debate por la integración y la lucha contra la pérdida de autonomía sea una tarea que se coordine entre las distintas fuerzas sociales, económicas y políticas que aspiramos a una región en paz, justa, libre, soberana e integrada.





# La construcción de la hermenéutica de derechos humanos en el MERCOSUR desde el caso del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH) durante la primera década del siglo XXI<sup>1</sup>

Por Orlando Inocencio Aguirre Martínez

## Introducción

El objetivo principal de este capítulo es analizar la hermenéutica de derechos humanos que inspiró a la creación de instituciones de promoción y protección de estos derechos en México y en los países del MERCOSUR, tomando como uno de los casos el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH). El enfoque de la investigación fue el cualitativo y el método fue el comparativo, por lo que en este capítulo, se presentarán los principales elementos del análisis hermenéutico que corresponden al caso MERCOSUR, elaborados en base al análisis documental y a los testimonios de actores clave dentro del organismo en cuestión<sup>2</sup>.

En este sentido, la creación de instituciones representa un punto de llegada dentro de un ciclo político. El Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH) se erigió como el cierre de un proceso de reivindicación de los Estados partes del MERCOSUR por profundizar la dimensión de los derechos humanos dentro del proceso de integración regional inspirados en la afinidad ideológica de los presidentes del periodo de tiempo señalado. El proceso de consolidación de una perspectiva de derechos humanos que permite fundar el IPPDH surge a partir de dos motivos particulares: el primero, un pasado común de los países miembros del bloque con respecto a las violaciones de derechos humanos a raíz de las dictaduras militares respaldadas por los Estados Unidos que permitió la creación de un plan sistemático de represión basado en la colaboración de los gobiernos de la década del setenta conocido como el “Plan Cóndor”. El segundo motivo, radica en que la década de los noventa marcada por el neoliberalismo como perspectiva económica y abrazada por los gobiernos de la región, determinó una reducción de las responsabilidades del Estado con respecto a los derechos de las mayorías.

El IPPDH se construye, de acuerdo como se muestra durante el trabajo, como la vocera de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADD-

- 
- 1 Este capítulo forma parte del trabajo de investigación titulado “Derechos humanos e instituciones: análisis de la creación de entidades promotoras y defensoras de derechos humanos en México y en el MERCOSUR desde una perspectiva hermenéutica” que el autor realizó para acceder al grado de Maestro en Derechos Humanos en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) en México.
  - 2 Los testimonios recolectados para la elaboración de este trabajo de investigación y de acuerdo al enfoque metodológico utilizado permanecerán anónimos por tratarse con fines académicos. Las afirmaciones de los entrevistados fueron realizadas a título personal y no representan posiciones políticas de los organis-

---

mos en los cuales los testimonios desempeñan sus funciones.

HH). Es un organismo responsable dentro del bloque en el diseño y la discusión de políticas públicas de derechos humanos que debe anclar todos los proyectos de cooperación técnica “de los Estados y para los Estados”. En tal sentido, la hermenéutica de derechos humanos construida desde el Instituto representa una interpretación de los Estados sobre su ámbito de protección y de responsabilidad.

## 1. Origen

Con base en los testimonios del personal del Instituto, la base hermenéutica del Instituto data de la IV Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad argentina de Mar del Plata en el año 2005, en la cual, ante la insistencia del presidente estadounidense George W. Bush por conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los presidentes del MERCOSUR se opusieron al establecimiento de dicho acuerdo comercial por considerarlo asimétrico y productor de pobreza, ya que aumentaría la hegemonía estadounidense en la región. Este acontecimiento sirvió de sustento hermenéutico para la elaboración del Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR<sup>3</sup> que, a su vez, se inspiró en el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, Bolivia y Chile. La Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADDHH)<sup>4</sup>, creada en el año 2004, tuvo mayor influencia luego de la negativa al ALCA en construir un campo de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales que serían los ejes de preferencia a partir de la creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH) en el año 2009<sup>5</sup>.

El IPPDH ha sido un punto de llegada de una reflexión a la interna de los Estados que forman parte del MERCOSUR. El objetivo de su creación, plasmado en el art. 2 de la Dec. CMC N° 14/09, es “contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho en los Estados partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en Derechos Humanos, y contribuir a la consolidación de los Derechos Humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del MERCOSUR”.

En el año 2005, en el marco de la reunión del Consejo Mercado Común (CMC) que antecede a la Cumbre de jefes y jefas de Estado del MERCOSUR llevada a cabo en Asunción, la Dec. CMC N° 17/05 o el Protocolo de Asunción sobre la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR, señalarían los mecanismos de acción para la protección de derechos fundamentales en caso de crisis institucionales en alguno de los Estados, pero también aclarando que la promoción y protección de los derechos humanos tendrán un énfasis de cooperación a través de “mecanismos institucionales establecidos en el MERCOSUR”<sup>6</sup>. En tal sentido, en la Cumbre de Jefes y Jefas del MERCOSUR y Estados Asociados del año 2009, se decidió crear éste órgano técnico que tendría un carácter de cooperación para los Estados partes en materia de brindar alternativas a la problemática de derechos humanos de la región.

## 2. Estructura

De acuerdo con la normativa aprobada por el MERCOSUR, la estructura interna del Instituto quedó aprobada de la siguiente manera:

- Consejo de Representantes Gubernamentales: Es el órgano directivo del IPPDH, se encuentra conformado de acuerdo a los lineamientos de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADDHH) y se encarga de coordinar con el Secre-

---

3 Dec. CMC N° 17/05.

4 Creado en el año 2004 bajo la Decisión CMC N° 40/04.

5 Dec. CMC N°14/09.

---

6 Art. 2. Dec. CMC. 17/05.

tario Ejecutivo todos los programas y ejes de trabajo del Instituto.

- **Secretario Ejecutivo:** Es electo por mandato del Grupo Mercado Común (GMC) a propuesta de la RAADDHH, durando dos años en el cargo sin posibilidad de reelección, siendo el primer Secretario el argentino, Víctor Abramovich, quien luego fue reemplazado por el brasileño Paulo Abrão. El Secretario Ejecutivo tiene como funciones articular con el Consejo de Representantes Gubernamentales todos los lineamientos estratégicos para el Instituto.
- **Departamento de Relaciones Institucionales:** Encargado de concretar proyectos de cooperación institucional con los órganos e instancias de derechos humanos de los Estados partes.
- **Departamento de Investigación y Gestión de la Información:** Encargado del diseño y elaboración de proyectos de investigación de relevancia entre académicos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de los Estados partes.
- **Departamento de Cooperación y Proyectos:** Responsable de ofrecer soporte para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas de derechos humanos con los Estados partes a través de las instituciones encargadas de dicha temática.
- **Departamento de Comunicación:** Se encarga de la visibilización externa del Instituto y de la comunicación interna del mismo.

La necesidad de contar con un organismo que se encargue de servir como apoyo técnico a los gobiernos de la región determinó que la organización interna del Instituto fuera de esta manera, sin descartar que por encima del IPPDH se encuentra la dirección política de la misma a cargo de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADDHH). En una de las entrevistas realizadas se recolectó el testimonio de que una de las falencias actuales del IPPDH y de la misma RAADDHH es la pérdida del protagonismo político de la instancia por

el “copamiento” de cuadros de las cancillerías, que reducen la funcionalidad del instituto al mero ámbito de la diplomacia, desvirtuando la función original para la cual había sido creada.

### 3. Construcción hermenéutica

En un primer acercamiento con el caso analizado, se tuvo la posibilidad de realizar dos entrevistas con el objetivo de recolectar fuentes primarias (documentos oficiales y testimonios de actores clave) de manera a estructurar los elementos hermenéuticos que inspiraron a la creación del IPPPDH, buscando responder a la pregunta principal del trabajo: ¿Cuál es la hermenéutica de derechos humanos que inspiró a la creación de las instituciones de promoción y protección de derechos humanos en México y en el MERCOSUR?

Desde este punto de partida y tomando como referencia el caso mexicano que había sido analizado, existen dos tipos de hermenéuticas de derechos humanos: a) la individual, que privilegia los derechos individuales fundamentales y b) la colectiva, que se concentra en el respeto, la garantía y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. La superposición de una hermenéutica por sobre la otra es determinada por el signo político que se encuentre en el detentando el poder gubernamental.

El Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) en su creación estuvo influido por la hermenéutica colectiva de derechos humanos. Las evidencias obtenidas en la institución, en las cancillerías argentina y paraguaya, así como en la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, confirman esta hipótesis al permitir diseñar los indicadores de ésta forma hermenéutica que inspiró su creación: a) Fuentes hermenéuticas de derechos humanos, que concierne al origen de la manera de interpretar los derechos humanos; b) Percepciones de los roles y funciones de la institución, que refiere a cómo los entrevistados posicionan al IPPDH dentro de las formas hermenéuticas

y c) institucionalidad de los derechos humanos como hermenéutica llevada a la práctica, o cómo se materializa ese discurso de derechos humanos en la cotidianeidad institucional.

### **3.1 Fuentes hermenéuticas de los derechos humanos**

El IPPDH, de acuerdo con los informaciones recolectadas, pretende “ser una institución de los gobiernos para los gobiernos” (entrevista en el IPPDH) y tiene como función operativa “ser una secretaría permanente de la RAADDHH” (Cancillería Argentina). Esto, debido a que las agendas de los Estados partes del bloque regional suelen quedar en el olvido y no poseen una continuidad: “Pasa mucho con los organismos del MERCOSUR como foro intergubernamental donde se reúnen expertos bajo una agenda, se discute algo y todo pasa devuelta para una siguiente reunión, y entre reunión y reunión pasa mucho tiempo y se diluyen muchos temas” (Cancillería Argentina).

Al tener esta definición por los actores, queda bien estipulado que los enfoques hermenéuticos tendrán su origen en los Estados partes que conforman el MERCOSUR. En la entrevista llevada a cabo en el IPPDH queda determinada ésta conjetura: “El IPPDH es el punto de llegada de lo que los países definen como políticas. Actualmente, en materias de indicadores, se complejiza la discusión debido a la priorización de las agendas de los países” (IPPDH).

Debido a la organización que posee una estructura que depende directamente de los países que integran el bloque regional, todas las posiciones y opiniones encontradas en el primer acercamiento han determinado una responsabilidad de conducción a los países de manera directa, específicamente a los gobiernos. Como “punto de llegada”, el IPPDH recepciona todas las líneas generales debatidas en la RAADDHH que son dirigidas al Instituto a través del Secretario Ejecutivo, teniendo así que la principal interpretación es llevada adelante por los representantes gubernamentales, en mayor medida,

dejando como gestores operativos a los funcionarios de la institución.

Los Estados partes, entonces, son los encargados mediante la RAADDHH de realizar todas las grandes líneas de acción del Instituto, de darle una matriz hermenéutica para que el IPPDH pueda desenvolverse y articular mediante su burocracia la aplicación de las políticas públicas que contengan la interpretación deseada. Un ejemplo de esto es la forma en la cual se definen las líneas de acción:

Las temáticas más trabajadas por el Instituto son la Igualdad y no discriminación, DESC [Derechos Económicos, Sociales y Culturales], Enfoques de derechos en políticas sociales, migración (libre circulación de los trabajadores, el acceso a derechos humanos de los migrantes, ciudadanía regional, niñez migrante), violencia institucional (tortura, violencia policial, seguridad ciudadana), memoria, verdad y justicia (IPPDH).

A pesar de que en la entrevista en el IPPDH se ha dejado constancia del rol de los países en la construcción de una matriz hermenéutica basada en el consenso político de ejes que luego deben ser ejecutados por el Instituto, también se poseen dificultades entre los países para dicho consenso, debido a que las prioridades o la comprensión sobre las cuestiones prácticas no siempre son concordantes para los gobiernos. Para entender mejor este postulado, se presenta un problema presentado en la articulación de políticas públicas entre los países en el eje de discapacidad:

En Argentina, los discapacitados pueden viajar en el transporte público urbano de manera gratuita, porque el Estado y la sociedad afirma que para las personas que sufren de una discapacidad se les facilite el tránsito con una tarjeta o con un descuento en los viajes de larga distancia. Es un proyecto que tiene una finalidad concreta y palpable. El

país X7 tiene el problema, es decir no existe, en la Argentina existe un certificado de discapacidad, con esa certificación tramita los beneficios, el país X no tiene esa certificación porque afirma que es una estigmatización del discapacitado. Entonces, cómo se puede compatibilizar esa diferencia en la que el discapacitado de un país pueda ser protegido por el sistema del otro. Esas son las cosas que no son reflejadas en las actas y que a veces se ven como una entelequia (Cancillería Argentina).

El problema antes descrito deja abierto otro frente que impacta como debilidad en el instituto: El consenso entre los países. Debido a que el MERCOSUR es un bloque regional supranacional que descansa sobre el relacionamiento intergubernamental, la elección de ejes a trabajar suelen tardar y cuestan llegar a los acuerdos debidos, inclusive porque para poder llevarlos adelante se requiere la financiación de los proyectos.

Los países han sido capaces de crear la RAADDHH en el año 2005 y luego crear el IPPDH en el 2009 teniendo en cuenta un contexto favorable en la región que pueda construir una agenda como la que tiene el instituto a la fecha de acuerdo con lo descrito más arriba. Los acuerdos políticos son la matriz hermenéutica del IPPDH o el lugar del cual todas las interpretaciones sobre esos derechos son posibles y se gestan. Desde esos acuerdos se crea institucionalidad que debe de ser acompañada por el respaldo político y económico de los Estados.

### 3.2 Percepciones de los roles y funciones de la institución

Como se ha visto más arriba, el IPPDH tiene el perfil de una secretaría técnica que ejecuta las políticas definidas en el foro regional:

---

7 En la grabación se nombra el país, pero por cuestiones referidas a la investigación y buscando no comprometer la versión del funcionario del gobierno argentino se ha optado por no mencionar a dicho país.

El IPPDH tiene como función clave ser una secretaría permanente de la RAADDHH, porque pasa mucho con los organismos de MERCOSUR como foro intergubernamental donde se reúnen expertos bajo una agenda, se discute algo y todo pasa devuelta para una siguiente reunión, y entre reunión y reunión pasa mucho tiempo y se diluyen muchos temas. [...] Las discusiones marco se llevan a cabo dentro de la RAADDHH y luego son encomendadas al IPPDH (Cancillería Argentina).

La estructuración de los departamentos del Instituto es muestra de su carácter ejecutivo en las políticas públicas de derechos humanos. En las actas de la RAADDHH se contemplan la construcción de las directrices y los acuerdos a los que llegan los miembros del MERCOSUR, para que luego los órganos del IPPDH puedan estructurarlo de acuerdo a las potencialidades de cada Departamento. En este sentido, los funcionarios de la institución son los gestores de la información y de la construcción de ejes de trabajo para llevarla adelante. Se destaca que la principal línea de acción, luego de establecerse operativamente las jefaturas de departamento en el año en curso, se encuentra dirigida al fortalecimiento institucional de los Estados partes, cumpliendo con aquel cometido de que el IPPDH es una institución “de los gobiernos para los gobiernos”.

Desde las proyecciones vistas en el interior de la institución, se espera que para los próximos años se consolide la cooperación técnica entre los Estados y “hacerles llegar a los Estados que el IPPDH puede ofrecer cooperación técnica: Capacitaciones, un armado de sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento de políticas públicas en el marco de una cooperación Sur-Sur.” (IPPDH) (*sic.*). Este elemento marca el giro hermenéutico del bloque, que en la década de los noventa inspirados en una perspectiva de derechos individuales, luego incorpora aspectos tendientes a la decolonialidad y priorización de derechos colectivos.

Esta percepción a futuro obedece a las prioridades que son establecidas por la matriz política. Los gobiernos de la región han entendido que en la década de los noventa se obviaron algunos elementos de memoria colectiva que tenían que ver con el pasado de las dictaduras militares y que a partir de la década del 2000 se ha intentado realizar una lucha contra la impunidad del pasado oscuro de las dictaduras. Ese pasado, a criterio de los gobiernos, tenía relación con el perfil individualista, por lo que era necesario iniciar el proceso de restablecimiento de la memoria como elemento central de entender dicha “cooperación Sur-Sur”. Así, la matriz política central del IPPDH descansa en una resolución previa sobre el pasado y el presente político de la región.

### **3.3 Institucionalidad de los derechos humanos como hermenéutica llevada a la práctica**

La proyección construida dentro del IPPDH como organismo al servicio de los países es proyectada como un elemento que se afiance como una herramienta de cooperación técnica entre los Estados y que, a su vez, pueda conversar con otros organismos de integración regional:

Consolidar a los Estados la cooperación técnica, hacerles llegar a los Estados que el IPPDH puede ofrecer cooperación técnica: Capacitaciones, un armado de sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento de políticas públicas en el marco de una cooperación Sur-Sur. Otro eje importante es consolidar la coordinación regional de políticas públicas, que los Estados puedan dialogar y en materia comparada puedan articular políticas y aprender de las experiencias de cada uno. Otro eje: Establecer un diálogo entre otros bloques regionales, como por ejemplo la UNASUR, y permitir que los diálogos sean convergentes (IPPDH).

Esta proyección es originada luego de una superación del paradigma individualista de los derechos humanos en la región, que no había

articulado debidamente las políticas públicas para paliar el pasado dictatorial. En este sentido, se ha reconocido que no se puede posicionar de manera institucional al IPPDH ni llevar adelante una agenda de derechos humanos con fundamento en las políticas públicas si es que previamente no se pueden superar las heridas del pasado marcados por el autoritarismo. El rol de los gobiernos que organizan las políticas de Estado, entonces, fue determinado a partir de “arreglar” las cuentas con el pasado y fomentando una memoria del “nunca más” a los procesos de terrorismo de Estado para luego dar paso a las agendas colectivas de la inclusión con la perspectiva de derechos humanos:

No es posible establecer una política de derechos humanos sería si no se resuelve de alguna forma esa herida abierta que quedó después de la dictadura. Toda la impunidad que había y la necesidad de dar una respuesta que siempre es incompleta y parcial porque hay muchas cosas que no van a tener solución, pero sí dar algún tipo de respuesta a la sociedad y a las víctimas de la dictadura como primer paso para decir, porque uno no puede decir ‘vamos a dar paso a la inclusión social’ y así no se puede dar vuelta a la página (Cancillería Argentina).

Luego de la superación del pasado, la afirmación del entrevistado de la Cancillería - “idealmente o eventualmente el MERCOSUR o un acuerdo de países le termina mejorando la vida a la gente”- devela que la integración regional debe tener la finalidad de proponer condiciones óptimas de la vida de las personas en los países asociados. Al menos, los desafíos de mejorar las condiciones de vida a veces sólo quedan en un mero deseo que debe de ser acompañado por las políticas públicas respectivas para el desarrollo de las personas. Pero, este deseo tiene problemas para fortalecer la institucionalidad. Los manejos de la burocracia internacional para la construcción de una perspectiva de derechos quedan trabados en la mesa de negociaciones de los países. Uno de los principales elementos que dificultan



las relaciones internacionales en materia de derechos humanos son las chicanas presentes en las negociaciones, en la que se apela a mucha retórica para defender intereses nacionales. La retórica planteada es una que llene de palabras vacías que permitan dejar “abierto” el debate sobre un eje de las políticas en derechos humanos. Esto, sin duda, es un tipo de procedimiento en el cual prima más la hegemonía y el poder que la resolución de la problemática en derechos que luego es pasada a la institución para la puesta en marcha de las actividades técnico-operativas:

El acta trata de reflejar muchas veces estas discrepancias entonces es difícil poner blanco sobre negro como que uno dijo A y el otro dijo Z y parece como que queda reflejado sobre el papel un choque que algunas veces hay cierta divergencia pero no quiere decir que sea insalvable y bueno entonces ahí se dice ‘seguir avanzando y analizar la cuestión para eventualmente’ utilizar todo un lenguaje así, guardando todas las formas como para conformar un poco a todos. Entonces cuando hay un tercero o alguien que viene de afuera mira esto y se pregunta: ‘¿Qué se resolvió?’ ‘Nada’. Y bueno, es la forma que tenemos de mantener el tema vivo para después informalmente tratamos de buscar soluciones. Ahí está la importancia de la negociación, de sentarse en una mesa y discutir los temas” (Cancillería Argentina).

Palabras que no dicen nada y que sólo responden con un vacío. La discusión de los temas y la no resolución de los mismos no colaboran con el avance de la profundización de la dimensión en derechos humanos. Los Estados partes, en varias ocasiones, apelan a estas estrategias cuando las agendas particulares no se alinean. En dicho sentido, la institucionalidad como columna vertebral de la hermenéutica nacida desde el Estado se reduce a la nada, a la especulación política y a la negociación en base a la correlación de fuerzas

que es sostenida de acuerdo a los aportes de los países miembros para sostener a la institución<sup>8</sup>.

Pregunta del entrevistador: ¿La manera de reforzar la institucionalidad del IPPDH se realiza desde la informalidad o la bilateralidad?: Son distintos elementos que van confluyendo en un mismo camino. No te puedo decir que uno es más importante que otro o que uno es más exclusivo y otro no se aplica, porque en cualquier negociación está el encuentro informal o una pausa en el almuerzo y uno ahí termina hablando de algún tema de la agenda y uno le dice al otro: ‘Mirá que yo pensé tal cosa y ah bueno, que se yo’ y eso luego se cristaliza de una forma, puede ser que haya algún encuentro bilateral y que después se comiencen a juntar voluntades mayores o puede ser que alguien ponga un papel sobre la mesa con algún lineamiento y sobre eso se trabaja. Son distintas formas de negociación, no es exclusividad del instituto, de la RAADDHH o de los derechos humanos, en mi experiencia son distintos mecanismos, distintas herramientas y te diría que no hay nada que prevalezca sobre otra. Lo que sí es importante, que tampoco es patrimonio nuestro, sino que eso se repite en todos foros, es que los actores y los interlocutores sean los expertos: El Director de Derechos Humanos de la Cancillería, la Secretaria de Derechos Humanos, que son los que conocen los temas, y que son los que se nutren en el buen sentido de los funcionarios, con los burócratas, que se ocupan de un expediente, de una política, y muchas veces la afinidad entre esos expertos son los que permiten llevar adelante los procesos de negociación y concretar las normas, porque también la otra dificultad es que la norma del MERCOSUR puede ser muy perfecta, tener todo el consenso, pero después eso hay que implementarlo, y la implementación implica presupuesto, significa involucrar a otras instituciones gubernamentales, a otros organismos, por

---

8 De acuerdo con los datos obtenidos, sólo la Argentina y Paraguay se encuentra al día con los aportes que sostienen al IPPDH.

eso volvemos un poco al principio: Cada persona, cada coyuntura, como juega para que eso se desarrolle más rápido, más lento, se estanque o se embarre (Cancillería Argentina).

## Conclusiones

La “década ganada” (2003-2015), denominada por el kirchnerismo, como aquella que comprende a las presidencias de Néstor Kirchner y a la de Cristina Fernández de Kirchner en la cual se implementó un estilo de gobierno progresista inspirado en el peronismo, tuvo como contenido programático a los derechos humanos. Esta política de Estado, que muchos gobiernos de izquierda de la región la tenían pero en donde la Argentina se destacaba más por llevarla adelante, se enmarca como la columna vertebral de la hermenéutica de derechos humanos que hace prevalecer los derechos económicos, sociales y culturales.

La preferencia de estos por encima de los derechos individuales fue el componente hermenéutico central que forjó toda la década del kirchnerismo y que fue extendida por medio de la política internacional, sobre todo en el gobierno de Néstor Kirchner, por medio de Eduardo Luis Duhalde, quien de acuerdo con las entrevistas realizadas a representantes nacionales del Consejo del IPPDH para este trabajo de investigación fue la columna vertebral del proyecto institucional. De acuerdo con los testimonios recolectados, el impulso argentino a la construcción de la hermenéutica de los derechos humanos materializado en el IPPDH tuvo una fuerte sustancia de priorización de derechos colectivos desde una perspectiva analítica, es decir, elaborar investigaciones de carácter técnico-político que sirvieran de insumos a los gobiernos para ejecutar acciones de promoción y protección de derechos humanos desde sus aparatos institucionales.

Estos aspectos demuestran que la hermenéutica de derechos humanos en el MERCOSUR responde directamente a la voluntad polí-

tica de los gobiernos, y que por la complejidad y amplitud del concepto de derecho, siempre responderá a las prioridades políticas de los presidencialismos en cuestión, por lo que el futuro del IPPDH en la era Mauricio Macri se considera incierto dentro de la política contemporánea, sobre todo porque las prioridades del PRO no son las mismas que las que supo tener el Frente para la Victoria (FPV).

## Referencias bibliográficas

- Clarín (2005a). *Por primera vez desde el default, el Gobierno coloca deuda nueva*. 3 de mayo de 2005.
- Clarín (2005b). *Para el gobierno, llegó la hora de endurecer la relación con Brasil*. 2 de mayo de 2005.
- Clarín (2005c). *Un “enemigo” que escala posiciones*. 2 de mayo de 2005.
- Clarín (2005d). *Inzulza ya preside la OEA, pero Washington puso condiciones*. 3 de mayo de 2005.
- Clarín (2005e). *Lula también enfría la pelea: “Nos tenemos que gustar”*. 5 de mayo de 2005.
- Clarín (2005f). *Brasil invirtió US\$ 3.000 millones en la compra de firmas argentinas*. 2 de mayo de 2005.
- Clarín (2009). *Falló un intento de Uribarri por levantar corte en Gualeguaychú*. 3 de enero de 2009.
- Ferrer, A. (2016). El regreso del neoliberalismo. *Le monde diplomatique*. Buenos Aires: Capital Intelectual S.A. Marzo, 2016. Pp. 4-7.
- Gasulla, L. (2012). *El negocio de los derechos humanos: humildes estafados, progres engañados, trampas y corrupción: los verdaderos sueños compartidos entre el gobierno y las organizaciones de DDHH*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Infobae (2012). *MERCOSUR: Paraguay rechazó otra vez a Venezuela*. Consultado el 20 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.infobae.com/2012/08/23/1056819-merc-sur-paraguay-rechazo-otra-vez-venezuela>
- La Nación (2005a). *Lula, la llave de EE.UU. para encerrarlo a Chávez*. 2 de noviembre de 2005.



- Fuente: Biblioteca Nacional “Mariano Moreno”. Buenos Aires, Argentina.
- La Nación (2005b). *Qué es el ALCA y por qué provoca tantos debates y rispideces*. 6 de noviembre de 2005.
- La Nación (2005c). *Siguen trabajadas las negociaciones por el documento final de la cumbre*. 2 de noviembre de 2005.
- La Nación (2005d). *Kirchner procura ser un buen anfitrión*. 2 de noviembre de 2005.
- La Nación (2005e). *Furia, vandalismos y saqueos en Haedo*. 2 de noviembre de 2005.
- La Nación (2005f). *El debate del ALCA se postergó un mes*. 6 de noviembre de 2005.
- La Nación (2005g). *El extenso derrotero para integrar un acuerdo que finalmente nunca llegó*. 6 de noviembre de 2005.
- La Nación (2005h). *Vicente Fox: “Encerrarse adentro de un país no es exitoso”*. 5 de noviembre de 2005.
- La Nación (2005i). *Kirchner criticó al FMI y a Estados Unidos*. 5 de noviembre de 2005.
- MERCOSUR. Decisión Consejo Mercado Común (CMC) N° 40/04. *Creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR*.
- MERCOSUR. Decisión Consejo Mercado Común (CMC) N° 17/05. *Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR*.
- MERCOSUR. Decisión Consejo Mercado Común (CMC) N° 14/09. *Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos*.
- Minà, G. (2003). *La política en la era de la mundialización: Luiz Inácio Da Silva. Los no-global no perjudican a los partidos, sino sólo al neoliberalismo*. En *Un mundo mejor es posible*. Buenos Aires: Capital Intelectual S.A. Serie *Le Monde Diplomatique*.
- Nadra, G. y Nadra, Y. (2011). *Montoneros: Ideología y política en El descamisado*. Buenos Aires: Corregidor.
- Página 12 (2005a). *MERCOSUR muy desbalanceado*. 3 de mayo de 2005.
- Página 12 (2005b). *“Llantos, lamentos” y una nueva propuesta para salvar al MERCOSUR*. 11 de mayo de 2005.
- Página 12 (2005c). *Con Brasil se discuten intereses*. 11 de mayo de 2005.
- Rapoport, M. y Musacchio, A. (2006). El MERCOSUR y su encrucijada: Entre la disolución y el replanteo radical. *Revista Ecuador Debate*, agosto del 2006. Quito. pp. 7-18.
- Rovelli, H. (2013). El problema de la restricción externa en la economía argentina (2003-2013). *Revista Estado y Políticas Públicas* N°1, Año 2013. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina.
- Schilling, P. (1993). *MERCOSUR; una integración acelerada, improvisada y antidemocrática*. En Minsburg, Naúm y otros. *El MERCOSUR: un problema complejo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Van Eeuwen, D. (1996). ¿Qué tipo de legitimación para la integración latinoamericana? En G. Couffignal y G. de la Reza (Eds.). *Los procesos de integración en América Latina*. Estocolomo: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Vázquez, M. y Perrota, D. (Coords.). (2012). *Paz, democracia e integración regional en América del Sur*. Buenos Aires; Identidad MERCOSUR, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación Argentina, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Wallerstein, I. (1998). *Liberalismo y democracia: ¿hermanos enemigos?* México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).



# La Ciudadanía Suramericana como Derecho Humano.

## Las políticas migratorias dentro del nuevo escenario político de la región

Por Alfredo M. López Rita

### Introducción

A partir de los últimos años, la cuestión migratoria adquiere un importante protagonismo en la agenda política internacional, estimulado principalmente por las consecuencias de la globalización, el incremento de las políticas restrictivas en ciertos países desarrollados, el carácter multidisciplinario y multilateral del tema, y el aumento de las situaciones de vulnerabilidad y discriminación que enfrentan muchos migrantes en todo el mundo. Se trata, sin duda alguna, de uno de los grupos más expuestos a abusos, violencia y discriminación, y la buena comprensión del asunto y su adecuada gobernanza es hoy un tema que no admite mayor dilación. Esta problemática global se desenvuelve en un complejo escenario en el que, sin embargo, al menos en nuestra región, convergen dos líneas de política pública que, desde el inicio de la primera década del presente nuevo siglo, cuentan con un amplio consenso social: la de los derechos humanos, por un lado; y la de la integración latinoamericana, por el otro.

En este sentido, un tema que se vuelve prioritario abordar cuando se habla de derechos humanos y políticas públicas es el de los derechos de los migrantes y el de las políticas migratorias más específicamente. Esto se debe a que los derechos de este grupo son cada vez más un eje central de la política migratoria propiamente dicha, sobre todo cuando se consideran los voluminosos flujos de personas que se desplazan constantemente y cada vez en mayor medida a lo largo y ancho de todo el mundo. La situación de los migrantes resulta así un tema de plena

actualidad en las discusiones sobre derechos humanos.

Los avances en las tecnologías de las comunicaciones y en los transportes han facilitado la movilidad internacional de las personas. En las últimas décadas, las transformaciones políticas y económicas experimentadas en Suramérica han generado un aceleramiento de la movilidad de los flujos poblacionales en la región que ha llevado al bloque de países a contar, por primera vez en la historia latinoamericana contemporánea, con políticas migratorias activas y coordinadas a nivel regional. Argentina, Uruguay, Bolivia y Ecuador (actualmente Brasil y Chile se encuentran discutiendo una nueva ley migratoria) han logrado avanzar, aunque con diversos instrumentos –leyes, artículos obrantes a partir de las reformas constitucionales, instructivos, entre otras normas– y a distintas velocidades, hacia políticas alternativas que ponen el foco en la dignidad de la persona migrante, sus derechos humanos y los de su familia. Sin embargo, al día de hoy, hay aspectos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía que, lamentablemente, hasta la fecha no muestran éxitos análogos.

A continuación, ofreceremos algunos apuntes críticos para discutir este tema que, tal lo dispuesto en el artículo 7° del “Plan de Acción del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR”, firmado por los países miembros del bloque en el año 2010, propone, además del avance en numerosas áreas atinentes a la efectiva integración regional, la Ciudadanía MERCOSUR, y hasta el derecho al voto de los migrantes, al menos de los legisladores al PARLASUR.

Las consideraciones que iremos desarrollando a continuación deben encuadrarse en el actual contexto político suramericano donde los procesos políticos posneoliberales que propiciaron buena parte de los avances sobre los que trabajaremos más abajo, parecieran haber iniciado un momentáneo estancamiento. La victoria de la propuesta política encabezada por el Ing. Mauricio Macri en la Argentina; del Movimiento de Unidad Democrática (MUD) en las últimas elecciones legislativas en la República Bolivariana de Venezuela; del “NO” en la consulta popular de febrero en el Estado Plurinacional de Bolivia, referente a la propuesta por parte del gobierno de ese país de habilitar una reforma constitucional que permitiese al presidente Evo Morales presentarse a elecciones para un nuevo mandato al frente del poder Ejecutivo; y el *impeachment* al gobierno de Dilma Rousseff en Brasil, ofrecen un escenario completamente distinto al de hace apenas unos pocos años atrás. Las tratativas que encabezan hoy a todo vapor los gobiernos del MERCOSUR para concretar un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea es significativo de esta nueva época, tanto como la ausencia en la ciudad de Montevideo de cuatro de los cinco presidentes del bloque el pasado 26 de abril, en la conmemoración del veinticinco aniversario de la firma del Tratado de Asunción.

¿Cuáles son los elementos que deben ser considerados para avanzar en una política de ciudadanía regional? ¿Están los países Suramericanos en condiciones de reconocer una ciudadanía común a todos sus habitantes? ¿En qué redundaría una política del tipo para los países miembros?

Intentaremos contribuir, de momento, con reflexiones parciales, interrogantes y aportes a las discusiones que, prevemos acaloradas, se irán sucediendo rumbo a la puesta en marcha de la tan ansiada Ciudadanía MERCOSUR de cara al treinta aniversario del nacimiento del bloque común.

## **1. La estructura poblacional y demográfica en América del Sur en el marco de las nuevas tendencias migratorias observadas**

Según datos publicados por la CEPAL (2015: 9-17.), el total de la población que conforman los países de América del Sur es de 412.296.000 habitantes a fines del año 2015, número que representa el 65% de la población total de toda Latinoamérica y el 5,6% de la población mundial. Los estudios recientes sobre la estructura demográfica de la región dan cuenta de un descenso del ritmo del crecimiento poblacional y de una estructura etaria más envejecida, no obstante lo cual proyectan un volumen de crecimiento poblacional para el año 2025 que llegará a los 446.495.778 personas, y a 489.839.041 para el año 2050. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el ritmo de crecimiento de la población suramericana ha ido disminuyendo con los años, replicando lenta pero gradualmente patrones que se vienen observando en los países desarrollados en el transcurso, particularmente, de la segunda mitad del siglo XX. Entre 1950 y 1975 se registró una tasa de crecimiento anual en torno al 2,5%. A pesar de ello, para el periodo 2015 y 2025 se observa una reducción de dicha tasa de crecimiento poblacional en torno al 0,8%, que se pronunciará al 0,3% anual hacia 2025 y 2050.

Estos cambios, tanto de la tasa de crecimiento como de la propia estructura demográfica suramericana, que si bien se observan en general en todos los países de la región muestran diversa intensidad si se los compara, responden al descenso sostenido de la mortalidad y en especial de la fecundidad como tendencia general. En efecto, mientras que la tasa global de fecundidad entre 1950 y 1955 era de 5,5 hijos por mujer, la misma, entre el quinquenio 2010 y 2015, se redujo a 2,2. Se estima que para dentro de los próximos quince años, esta tasa continuará a la baja llegando a colocarse por debajo del nivel de reemplazo de la población, ya que, se estima,

las mujeres tendrán en promedio 2 hijos entre 2025 y 2030. Mientras que en 1950 la esperanza de vida al nacer de ambos sexos no superaba los 60 años, entre 2010 y 2015 el promedio de vida es de aproximadamente de 74 años, 71 para los hombres y 77,5 para las mujeres. Asimismo, merecen atenderse las diferencias que se observan entre países: la esperanza de vida al nacer más alta se registra en la República de Chile (79 años), en tanto la más baja en el Estado Plurinacional de Bolivia (67 años). En consonancia con esto, se prevé que en los próximos treinta años la población seguirá ganando años de vida, del mismo modo que lo ha hecho hasta ahora. Las proyecciones arrojan que entre 2040 y 2045, la esperanza de vida al nacer será de 79 años, aunque las diferencias entre hombre y mujeres, y también entre países, persistirán.

En la estructura de edad de la población suramericana se consideran tres grupos: personas menores de 15 años, de 15 a 64 años, mayores de 64 años. El primer y tercer segmento es considerado población potencialmente dependiente. Al año 2015, el 25% de la población regional se trata de personas de menos de 15 años de edad, mientras que el 8% se ubica en el grupo de mayores de 64 años, y el 67% de los hombres y mujeres de América del Sur tiene entre 15 y 64 años, constituyendo así el grupo mayoritario de población potencialmente activa. Se observa, en tal sentido, que la estructura por edad de la población seguirá modificándose. En 2025 la proporción de menores de 15 años disminuirá hasta llegar al 21,9% (-6,6%), en tanto la importancia relativa de la población del segmento de 15 a 64 años y más seguirá aumentando. El grupo correspondiente a personas de 65 años y más llegará al 10,8% (+47%), mientras que la población de 15 a 64 años representará el 67,3% de la población total subcontinental (+9%).

Hasta aquí, se observa con claridad cómo América del Sur en su conjunto, lo mismo que los países en vías de desarrollo que comienzan a replicar incluso pautas demográficas similares a las de los países centrales, presenta lo que se ha

denominado una *transición demográfica* a partir de la que se identifican índices descendentes de mortalidad y fecundidad, al tiempo que un marcado proceso de envejecimiento poblacional. Si bien hoy la población mayor de 60 años en la región alcanza un promedio aproximado del 11,2% del total, se estima que para el 2025 esta franja se extenderá al 14,6%, llegando al 24,9% en 2050. Uruguay, Argentina y Chile, de hecho, se destacan al encontrarse en una fase marcadamente avanzada de envejecimiento, con el 18,4%; el 14,5% y el 13,1%, respectivamente. En esa línea, se espera que para 2050 aquellos países que actualmente se encuentran en una fase más incipiente de senectud poblacional superen el 14% de población de 60 años y más.

Al atender la migración internacional entre los países de la región, sobresalen los comportamientos de la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, los dos países que concentran el mayor número de población inmigrante, sobre todo al observar el comportamiento de población inmigrante durante la primera década del presente siglo. En este escenario se observa de forma destacada el aumento de la importancia relativa que han adquirido aquellos migrantes provenientes de países de la región en el total de inmigrantes, lo mismo que su mayor tasa de crecimiento anual. Son estas las nuevas tendencias que siguen el actual patrón latinoamericano, cuyos flujos migratorios internos se asientan en grandes urbes, en particular sus aglomerados.

Así, Suramérica es hoy una de las regiones más urbanizadas del mundo, localizándose en ella seis de las ocho ciudades de más de 4 millones de habitantes con las que cuenta América Latina y el Caribe: San Pablo (19,5 millones), Buenos Aires (12,8 millones), Río de Janeiro (11 millones), Lima (8,5 millones), Bogotá (7,3 millones) y Santiago (5,4 millones) están al frente de las ciudades más pobladas de América del Sur. El 66,4% de la población reside en ciudades de por lo menos 20.000 habitantes y el 34% en ciudades de por lo menos 1 millón.

## **2. La ciudadanía común (o del laberinto se sale por arriba)**

El 17 de diciembre de 1996, el Consejo Mercado Común (CMC) creó por Decisión 7/96 la “Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados” con el fin de avanzar en la cooperación, la coordinación de políticas y en la elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar la integración regional. En el año 2002 se avanza hacia la aprobación de los Acuerdos sobre “Residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”. Estos compromisos constituyen la norma regional más importante en materia migratoria del MERCOSUR desde entonces. La adopción de ambos instrumentos se debió a la necesidad de avanzar en el fortalecimiento y la profundización del proceso de integración mediante la implementación de mecanismos de acceso a la regularidad migratoria tendientes a una futura libre circulación de personas en la región, en un contexto económico en el que se estimulaba la libre circulación de factores de producción, por lo que, con ese criterio, la fuerza de trabajo no podía ser una excepción. Toda esta ingeniería normativa, acompañada por otros tantos instrumentos complementarios, resultan los elementos a partir de los cuales a lo largo de la década pasada los países de la región pudieron orientar mancomunadamente la política migratoria con los éxitos ya conocidos. La firma, el 16 de diciembre de 2010, del “Plan de Acción del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR” (en adelante, PA) establece en su artículo 7º que dicho “Plan de Acción deberá estar íntegramente implementado en el 30º aniversario del MERCOSUR. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR podrá ser instrumentado mediante la firma de un protocolo internacional que incorpore el concepto de “Ciudadano MERCOSUR” y forme parte del Tratado de Asunción”.

Uno de los grandes problemas en materia de derechos en general, pero atendiendo a los casos

de la región en particular, es que suele existir una distancia entre los instrumentos nacionales ratificados, e incluso a veces, incorporados parcialmente en las legislaciones o en análogas normas nacionales, y la forma en que se hacen efectivos esos derechos. En el marco de lo dispuesto por el PA, la puesta en marcha del mismo, sobre todo atendiendo el nuevo escenario político regional puede o bien representar una ocasión inmejorable para elevar el nivel de protección de los derechos humanos en la región, fundamentalmente económicos, sociales y culturales, y finalmente unificar criterios definitivos a propósito de un enfoque integral en las políticas migratorias con base en los principios y estándares de derechos humanos; o bien, transformar la norma al servicio de la adopción de mecanismos excluyentes y restrictivos, en perjuicio de los derechos de grupos de migrantes que habiten o intenten ingresar-transitar-salir a/de alguno de los países del bloque.

Hemos podido observar, en base a los datos arriba enumerados, el escenario en el cual se desarrolla el diseño de las políticas en torno a la concesión de ciudadanía y los objetivos que deberían orientarla, ello según las características de la evolución demográfica y de la estructura social que ha venido adoptando gradualmente Suramérica en las últimas décadas. Un intento de comprensión circunscrito a parámetros recostados en apreciaciones de índole exclusivamente científicas demuestra con claridad una marcada tendencia al envejecimiento poblacional y una baja fertilidad que, es sabido, tiene históricamente entre los más eficaces instrumentos de neutralización a la inmigración. En el caso argentino en particular, se trata de una debilidad estructural que se observa incluso en las discusiones en torno a la constitución del Estado nacional a mediados del siglo XIX, sobre todo en los textos alberdianos de cómo poblar el desierto, y también ya entrado el siglo XX y a lo largo del mismo.

Este déficit histórico estructural tantas veces estudiado no puede ser fácilmente corregido, ya

que se trata de una problemática de muy sensible complejidad y cuyos resultados sólo son observables en el largo plazo y expresado en índices generalmente de muy bajo incremento. No obstante, pueden arbitrarse medios para dosificar su impacto a partir de una decisión política bastante menos audaz de lo que se pudiera suponer. Si se atiende a las iniciativas, los consensos generados y la adopción de políticas migratorias amplias e inclusivas, fundamentalmente en el transcurso de la última década y media por parte de los países del MERCOSUR y del MERCOSUR Ampliado en ámbitos como la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIMD) y el Foro Global de Migraciones y Desarrollo (FGMD), entre otras instancias del tipo, se podrá concluir que obran elementos suficientes como para avanzar en esa línea. Es a partir de los trabajos realizados en el marco de estas instancias donde se fueron generando los espacios de reflexión y el intercambio de experiencias que permitirían posteriormente que, a lo largo del transcurso de una década y media, Suramérica avanzase en la homogeneización de buena parte de su plexo normativo migratorio hasta llegar a discutir un tema tan sensible y avanzado como el de la ciudadanía común.

Luego de razonar conforme a esta línea de interpretación, no sería difícil ver un retroceso lamentable en el contexto político regional presente. Así, todos estos avances indiscutibles que, insistimos, se ven respaldados no sólo en el ámbito de la pertinencia histórica propiciada por la afinidad ideológica que los gobiernos populares han tenido hasta tan sólo algunos meses atrás, sino en el estudio de las estructuras sociales de los países del Cono Sur, en la actual coyuntura, correrían riesgo de diluirse en las agendas nacionales. Es necesario hacer estas aclaraciones, entre otras cosas, porque una lectura atenta del PA permite observar que su redacción omite referirse a los Estados Asociados del MERCOSUR,

concentrando la atención en los Estados partes, lo que, insistimos, una intencionalidad política que busque mecanismos excluyentes y restrictivos podría exceptuar a los nacionales del MERCOSUR Ampliado, dejando el ejercicio de la ciudadanía a los nacidos en los Estados partes y conculcándolos a los del resto de los países del bloque. Un escenario por demás preocupante sería, a nuestro juicio, posible. “Por estas razones, es preciso hacer una reflexión en torno a la noción de ciudadanía, especialmente en dos sentidos. Por un lado, sobre su vinculación con la nacionalidad, es decir, la concepción restrictiva que supone considerar ciudadanos y ciudadanas únicamente a quienes poseen una determinada nacionalidad (o algunas). Y por el otro, la atribución de derechos humanos, ya no en razón de tal condición sino por el hecho de ser nacionales de un determinado Estado” (Ceriani Cernadas, 2012: 85.).

Interesan de estas consideraciones, fundamentalmente a partir de la plausibilidad que adquieren estas hipótesis, analizar en qué medida esta nueva etapa del proceso de integración regional de gobiernos neoconservadores, puede impactar en los derechos de la población migrante suramericana en general, ya sea de algunos de los Estados partes o de otros países, e incluso de los de más allá del Cono Sur. En definitiva, una posible interpretación literal del PA puede circunscribir el reconocimiento de derechos e igualdad de condiciones entre nacionales y extranjeros a aquellas personas que son nacionales de los Estados partes del MERCOSUR excluyendo a quienes no lo sean, mutilando la posibilidad de una ciudadanía común.

### **3. El rol de la Argentina**

Los movimientos migratorios hacia la República Argentina iniciados a mediados del siglo XIX son un elemento relevante de la historia nacional por numerosas razones que van desde la decisiva incidencia que tuvieron en la conformación de la estructura social, como en las variadas modalidades de inserción política que fueron



adoptando las clases populares más o menos organizadas, proyectando también su protagonismo al de sus descendencias a lo largo de todo el siglo XX. La constitución de nuestro país como Nación, y su posterior configuración económica y cultural, ha contado con el significativo aporte de la inmigración europea inicialmente, para luego, a mediados del siglo pasado, comenzar a recibir un incipiente flujo migratorio que, de procedencia suramericana en general y limítrofe más específicamente, adquirió un progresivo rol hasta representar más del 90% de la migración con destino al territorio nacional en la actualidad. La Argentina deja de ser uno de los principales objetivos de inmigrantes europeos para pasar a consolidar su condición de país receptor de población intracontinental.

La sanción de la Ley 25.871 en el mes de diciembre del año 2003 provee a nuestro país de un nuevo marco normativo para el gobierno de la política migratoria nacional. De esta manera se invoca en su redacción, por primera vez en la historia de la legislación migratoria en la Argentina, la existencia real de un proceso de integración regional. A partir de esto se resuelve otorgar a los ciudadanos de los países de la región, particularmente a partir de lo normado en el artículo 23, inciso L, un trato diferenciado preferencial: la condición de nativo de país MERCOSUR y Estado Asociado es requisito suficiente para obtener una residencia por dos años cuya prórroga luego de transcurrido ese plazo lo hace beneficiario de una residencia permanente.

Hay un consenso unánime a nivel regional a la hora de afirmar cómo la experiencia argentina pone en evidencia la potencialidad de la vinculación entre migración y derechos humanos al momento de pensar nuevas estrategias de intervención desde los Estados. El contexto económico y social del año 2003, en el cual el Congreso nacional decide avanzar con la aprobación de la nueva Ley, lejos de resultar una coyuntura alentadora para una tal iniciativa que, habitualmente, podría resultar una inmejorable oportunidad para instalar “chivos expiatorios” o

responsables de la crisis de la que recién se comenzaba a salir, o asimismo distraer la atención de la opinión pública, no es un dato menor. La Argentina avanza entonces en una solución creativa sin esperar reciprocidad alguna de parte del resto de los países de la región, cuyos connacionales residentes en nuestro país encontraban una solución definitiva al problema de la irregularidad al que desde hacía décadas estaban subsumidos sin importar los insistentes reclamos de las organizaciones de las comunidades residentes y de derechos humanos en general. Los niveles de personas regularizadas a partir de la puesta en marcha del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande”, con la activa y decisiva colaboración en carácter de Instituciones Sociales Colaboradoras del Estado nacional de cientos de organizaciones del tercer sector en todo el territorio de la República, quiebra el viejo paradigma no sólo desde lo discursivo racional o desde la mera declaración de buenas intenciones. Dentro del marco de una nueva Ley, que consagra al migrante y su familia como sujetos de derecho en el marco de las políticas migratorias nacionales, es donde se quiebra el antiguo esquema estructurado en torno a la Doctrina de Seguridad Nacional. La nueva norma es legítima, aplicable y efectiva.

En efecto, la política migratoria actual facilita el acceso a la residencia para los nacionales de países miembros del MERCOSUR y Estados Asociados a través del criterio de nacionalidad, promoviendo la reunificación familiar y favoreciendo la plena integración del migrante en la sociedad de destino (acceso al sistema de salud, educativo en sus tres niveles, sin perjuicio inclusive de la irregularidad migratoria, si la hubiere). La procedencia de los actuales flujos migratorios con destino a nuestro país, tienen origen fundamentalmente en Bolivia, Paraguay y Perú, entre otros de la región, siendo las causas principales de estas corrientes migratorias las condiciones favorables que presentan para ellos el mercado de trabajo local, la oferta de servicios sociales gratuitos o de más fácil acceso, la



expectativa de movilidad social ascendente que contrasta con las escasas posibilidades existentes en sus países de origen, entre otras atracciones. Las nuevas tendencias a una *favelización* de los barrios periurbanos en donde se concentra una considerable densidad de población migrante, como característica de las grandes urbes suramericanas, ponen de manifiesto la urgencia que, en el marco de una buena política migratoria la articulación con programas habitacionales, desarrollo urbano, etc., son igualmente importantes como complemento de diseños iniciales. En línea con esto, se observa que los patrones de asentamiento de inmigrantes en zonas urbanas replican de manera más o menos similar a la de los nacionales argentinos, concentrándose más densamente en la zona Metropolitana (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 20% y Gran Buenos Aires, 54,7%), para luego hacerlo en menor medida –y en orden decreciente– en las regiones de Patagonia, Cuyo, NOA y NEA.

### Consideraciones finales

A partir de los últimos años, la cuestión migratoria adquiere un importante protagonismo en la agenda internacional, del mismo modo que otros nuevos temas comienzan a ocupar una significativa relevancia: tráfico de personas, de estupefacientes, de armas, trata, ciberterrorismo, cambio climático, propiedad intelectual, entre otros. Se trata de las nuevas agendas que la globalización impone a los Estados. América del Sur no escapa a estos desafíos y los tiene tan urgente, al igual que los países desarrollados.

Hemos visto más arriba que recientes estudios especializados verifican que tanto la región en general como nuestro país en particular, la Argentina, presentan una tendencia demográfica decreciente; temprana reducción de la fecundidad; propensión a un mayor envejecimiento poblacional; incremento de la emigración de población joven y fuerte concentración urbana en términos de pautas de asentamiento poblacional en general, lo que, de alguna manera, puede pronunciar estas tendencias. En este contexto,

la importancia que históricamente han tenido las migraciones en nuestro país sigue siendo una constante. La variable migratoria constituye en este caso un recurso asociado al desarrollo y es a partir de estos elementos que definir estrategias de políticas públicas orientadas a facilitar una correcta inserción en la sociedad de los grupos migrantes es una fundada decisión política cuyos beneficios habrán de verse en el mediano y largo plazo de manera beneficiosas, sin lugar a dudas, para todos los actores comprometidos.

A medida que se alarga el período de residencia de las personas migrantes sin que le sean reconocidos sus derechos en calidad de ciudadanos, a medida que esas personas se integran en la vida económica, social y cultural del país, se hace cada vez más anómalo su *status* de no ciudadano que, en definitiva, es la no acreditación de su pertenencia efectiva y, más aún, asumida. Los motivos para considerarlos ciudadanos plenos adquieren, como se puede observar, cada vez mayor fortaleza, por lo que urge proveer en consecuencia en el marco de políticas públicas amplias y respetuosas de esas demandas. Se debe avanzar sobre una definición de ciudadanía que dé cuenta cabal de la movilidad y de la fluidez de las pertenencias, sobre todo al encuadrar las reflexiones presentes en un proceso de integración regional que, necesariamente, por su naturaleza misma, implica asumir instancias donde deban cederse competencias soberanas a partir de un criterio concreto como lo es la residencia de la persona y no su nacionalidad.

Abordar las tensiones entre el carácter nacional de la ciudadanía moderna y las nuevas formas de la ciudadanía en el marco de la globalización y las transnacionalidad, que surgen de las luchas concretas por la extensión de los derechos encarnados por distintos grupos sociales y minorías, en nuestro caso de estudio el de los migrantes, resulta imprescindible. Si se enfoca dicho desafío desde políticas públicas diseñadas dentro del marco de los derechos humanos, para ejercer la ciudadanía regional al interior de nuestro subcontinente, a nuestro juicio, no debiera

acreditarse nacionalidad alguna, cuanto menos por ser discordante con el objetivo enunciado. Por lo tanto, la suscripción y el reconocimiento de tratados internacionales con competencia en la materia por parte de la Argentina en particular, y de los miembros del MERCOSUR en general, la restricción que de los derechos de la ciudadanía se hace es una contradicción evidente y hasta el momento irresuelta que, en tanto el proceso de integración actualmente en curso busque consolidarse realmente, deberá tratarse con la urgencia que requiere sobre todo ante el *deadline* inminente del año 2021.

A juzgar la nueva impronta que en la actualidad el bloque regional parece perfilarse a adoptar en esta nueva etapa histórica, prevemos discusiones encendidas tanto por la concurrencia esperada como por la variedad de actores que intentarán hacer su aporte. Esperamos a partir de estas líneas ir introduciendo el nuestro.

## Referencias bibliográficas

- Caggiano, S. (2008). *Racismo, fundamentalismo cultural y restricción de la ciudadanía: formas de regulación social frente a inmigrantes en Argentina*. En S. Novick (Comp.). *Las migraciones en América Latina. Políticas, Culturas y Estrategias* (pp. 31-53). Buenos Aires: Catálogos.
- Ceriani Cernadas, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Revista Nueva Sociedad*. N° 233, mayo-junio, ISSN: 0251-3552.
- Ceriani Cernadas, P. (2012). Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR. *Revista de Derechos Migratorio y de Extranjería*. N° 29, Madrid, Ed. Lex Nova.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). *UNASUR. Un espacio de cooperación e integración para el desarrollo*. Buenos Aires: CEPAL.
- De Lucas, J. *La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes*.
- Domenech, E. (2008). *La ciudadanía en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global*. En S. Novick (Comp.). *Las migraciones en América Latina. Políticas, Culturas y Estrategias*. (pp. 53-73). Buenos Aires: Catálogos.
- García, M. (2011). *Pensando las migraciones desde el Sur. Reflexiones, detalles y estrategia sobre la experiencia migratoria reciente en América del Sur*. Ciudad: Red de Posgrados. Documentos de Trabajo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (2012). *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Folleto informativo N° 30/Rev. 1.
- Oficina del Alto Comisionados de las Naciones Unidas. *La Convención internacional sobre los trabajadores migrantes y su Comité*. Folleto informativo N° 24/Rev. 1.
- Sartori, G. y Mazzoleni, G. (2003). *La tierra explotada. Superpoblación y desarrollo*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Sassen, S. (1999) *La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas*. Este trabajo se basa en el libro de la autora *Guest and Aliens* (Nueva York: New Press, 1999, en español en Siglo XXI); «Beyond Sovereignty: De-Facto Transnationalism in Immigration Policy», *European Journal of Migration Law*, 1, 1:177-198 (1999); *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton University Press, 2006): caps. 6 y 8.
- Velasco, J. (2012). Fronteras abiertas, derechos humanos y justicia global. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Vol. 188-755, mayo-junio, ISSN: 0210-1963.
- Zurbriggen, C. y Mondol, L. (Coords.). (2010). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Montevideo: FLACSO Uruguay.

# La política de género en el marco de los procesos de integración latinoamericanos.

## Una breve aproximación a la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) (2002-2013)

Por Ludmila Quirós

### Introducción

En los últimos 30 años, la situación política, económica y social de las mujeres en América Latina y el Caribe se ha ido transformando. La incorporación por parte de los Estados de distintas políticas anti-discriminatorias, tales como la igualdad de oportunidades, la transversalidad o la acción positiva (Astelarra, 2004: 5), han conseguido mejorar las condiciones de vida de millones de mujeres a través de cambios en los marcos legales y en la ampliación de sus derechos. Sin embargo, la brecha entre géneros continúa siendo profunda y las mujeres todavía se constituyen como uno de los grupos sociales más vulnerables.

Entre 2002 y 2013, con la oleada de gobiernos de centroizquierda elegidos por el voto popular, las minorías ganaron derechos y obtuvieron mayor grado de visibilidad a través de la implementación de políticas inclusivas destinadas a tratar la desigualdad. La “década ganada” – como supo ser denominado por el advenimiento de gobiernos de tendencia progresista que tuvo lugar en el período 2002-2013 y que fue liderada mayoritariamente por Brasil (Da Silva/Rousseff), Argentina (Kirchner/Fernández), Paraguay (Lugo), Chile (Bachelet), Ecuador (Correa), Bolivia (Morales), Nicaragua (Ortega), Guatemala (Colom) y Uruguay (Mujica)–, significó el abandono del modelo neoliberal y la adopción de un paradigma de Estado que sería capaz de incluir a las minorías y saldar la deuda

con la inequidad. Si bien la academia tiende a demostrar que la reducción de la desigualdad es más bien una ilusión –dado que no varió y la parte de los más ricos se incrementó (Salama, 2015)–, lo cierto es que en asuntos de género la región ha mostrado un avance significativo, aunque desparejo.

Por ejemplo, en el caso de Brasil, el país diseñó programas para ayudar a las mujeres brasileñas a alcanzar la autonomía financiera, enfrentar la violencia doméstica y/o familiar y garantizar el parto humanizado. En esta línea, el gobierno de “Lula” Da Silva creó en 2009 el programa habitacional *O Minha Casa, Minha Vida* (Mi casa, Mi vida) que contó con apoyo del gobierno federal y dio preferencia a las mujeres (especialmente a las madres) en el registro de las escrituras de los inmuebles. Otro proyecto brasileño de importancia fue el *Programa Nacional Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC) que profesionalizó a las mujeres para que éstas pudieran acceder a mejores empleos<sup>1</sup>. En el caso de Bolivia, los programas de alfabetización puestos en marcha en los últimos años por el gobierno de Evo Morales estuvieron mayormente compuestos por mujeres. En la Argentina, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner llevó a cabo en 2013 el Programa *Ellas*

1 Véase *Portal Brasil*. Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/03/programas-sociais-fortalecem-o-empoderamento-das-mulheres>

*Hacen*, destinado a 100 mil mujeres en situación de vulnerabilidad. En Uruguay, el Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Acceso al Empleo y a la Formación Profesional buscó reducir las inequidades vinculadas a la condición de la mujer en el acceso a la formación y el empleo. En el caso de Ecuador—quizás el país que más ha avanzado en materia de género en toda la región—, el gobierno de Rafael Correa formuló en 2007 el Primer Plan Nacional contra la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y las Mujeres, el cual se aplicó de forma transversal en todos los ministerios. Además, impulsó la paridad entre mujeres y hombres en todos los niveles gubernamentales y de la administración pública, incluyó a mujeres indígenas y afrodescendientes en la Asamblea Nacional y en el servicio exterior, promovió el empleo de calidad para las mujeres y creó el Bono de Desarrollo Humano para alcanzar a un millón de madres. El Salvador, en cambio, tuvo un avance más acotado. Según informes recientes de ONU Mujeres, el país ha llevado a cabo en los últimos años distintas políticas tendientes a mejorar la inserción laboral femenina, procurando aplicar marcos legales (Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres de 2011) para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, en las dos últimas décadas, el aumento de la participación laboral femenina en El Salvador sólo ha crecido un magro 2,5%. En el caso de Guatemala, el gobierno de Álvaro Colom lanzó la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023.

No obstante, a pesar de los avances, los gobiernos tuvieron un desempeño desigual en la promoción de la equidad de género, lo cual en ciertas ocasiones fue levemente compensado al nivel de los bloques de integración<sup>2</sup>. Ese desem-

peño desigual se desprende del grado jerárquico que cada uno de los países le otorga a los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (en adelante, MAM), es decir, las entidades encargadas de dirigir y coordinar de forma institucional las políticas de igualdad de género. Según datos de la CEPAL, el 60% de los países de América Latina presentan MAM de nivel jerárquico alto (por ejemplo, República Dominicana), lo cual significa que esos mecanismos han recibido el rango de ministerio o su titular tiene rango de Ministra/o. La situación difiere en el caso de los países del Caribe, donde el 84% de los MAM tienen un nivel bajo de institucionalización. Esto puede implicar una baja partida presupuestal que incide en la puesta en marcha de programas y/o actividades destinados a las mujeres, por ejemplo, en casos de violencia de género.

El presente capítulo tiene como objetivo abordar la igualdad de género en América Latina desde la perspectiva de la Integración Regional en el período 2002-2013. El estudio sostiene que una sumatoria de gobiernos de tendencia de centroizquierda puede ser más proclive a profundizar la dimensión social en los procesos de integración (regionalismo ‘post-liberal’), que aquellos de tendencia de centroderecha que tenderían a profundizar la dimensión económica y comercial (regionalismo abierto)<sup>3</sup>.

---

Equidad de Género en el SICA, institucionalización de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR y del Consejo Asesor Andino de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades de la CAN.

- 3 Si bien algunos de los países que integran los bloques regionales tuvieron durante este período 2002-2013 gobiernos más afines a la centro-derecha y al modelo neoliberal como por ejemplo Colombia con las presidencias de Uribe Vélez y Santos o Chile durante el gobierno de Sebastián Piñera, la tendencia generalizada ha sido más de centro-izquierda, algo que se vio

---

2 Algunos de esos avances regionales fueron: norma marco de Democracia Paritaria en el PARLATINO, Política Regional de Igualdad y

Partiendo de un breve repaso del enfoque de género en la elaboración de las políticas públicas, este capítulo abordará cuál es el rol de la Integración Regional en la promoción de la igualdad de género y analizará hacia el final, la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género elaborada en el seno del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), como caso pionero de política pública regional, a los efectos de resaltar sus implicancias en términos de acción colectiva.

## 1. El 'género' como enfoque de política pública

La incorporación del enfoque de género a las políticas públicas tanto a nivel global como regional, pasó históricamente por varias etapas. Siguiendo a García Prince (2003), podemos agrupar las políticas dirigidas hacia las mujeres entre 1940 y 1990 en dos grandes enfoques: los llamados *Oficialistas* y los denominados *Alternativos*. Los primeros (Oficialistas) pusieron el énfasis en la pobreza y se distribuyeron en dos grandes grupos: a) Enfoque Asistencialista del Bienestar y b) Enfoque Mujeres en el Desarrollo, el cual se subdividió en i) Enfoque de la Equidad, ii) Enfoque Antipobreza y iii) Enfoque de la Eficiencia. Los segundos (Alternativos), surgieron como desafío y crítica a los anteriores y, como bien señala García Prince, adquirieron la definición de alternativos por haber emergido en una época en la cual el enfoque Mujeres en el Desarrollo, dominaba los principales organismos de toma de decisiones (2003: 7). Al igual que los enfoques Oficialistas, los Alternativos fueron agrupados en: 1) Enfoque de la Emancipación, 2) Enfoque de Empoderamiento y 3) Enfoque de Género y se establecieron como respuestas tentativas a las problemáticas estructurales de las mujeres en períodos históricos determinados.

Tomando el modelo de análisis de la publicación *The United Nations and the advancement of Woman 1945-1995*, García Prince (2008) sintetiza en cuatro fases la evolución de las cuestiones de género en la órbita de los gobiernos y las políticas públicas. Así obtiene: primera etapa (1945-1962), caracterizada por la creación de la *Commission for the status of Woman* y las acciones tendientes a alcanzar la igualdad jurídica. La segunda etapa (1963-1975) incluye la adopción de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, que serán acompañadas por iniciativas gubernamentales para la formulación de incipientes políticas de 'género'. La tercera etapa (1976-1985) estará marcada por las conferencias de Copenhague (1980) y Nairobi (1985), la adopción de la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (1979) y el desencadenamiento de programas dirigidos a apaciguar problemáticas específicas de las mujeres más vulnerables. Finalmente, la cuarta etapa (1985-1995) estará caracterizada por la Conferencia de Beijing (1995) y la aplicación de políticas públicas sectoriales (García Prince, 2008: 8).

La justicia de género como parte de la justicia social es otro de los conceptos utilizados en relación con los proyectos de emancipación que promueven cambios legales o promueven la participación de las mujeres (Benavente Riquelme & Valdés Barrientos, 2014: 17). Para alcanzarla, es necesario un cambio de conciencia consistente en dejar de considerar a las mujeres como clase social o estatus (Fraser, 2008) y comenzar a pensar la cuestión de género desde una perspectiva estructural. Si bien con el surgimiento de los Estados de Bienestar, se abordó la problemática de la mujer desde una perspectiva de igualdad, no fue hasta entrados los años '80 cuando la emergente literatura sobre desarrollo centralizó y evidenció la intrínseca debilidad y vulnerabilidad de las mujeres frente a la pobreza, el analfabetismo y la sobrepoblación, haciendo ne-

---

reflejado en la ideología política de varios bloques regionales, con la excepción de Alianza del Pacífico.

cesaría su incorporación como actores clave del proceso de desarrollo. En este sentido, el énfasis estuvo puesto en una nueva concepción de la mujer como agente y beneficiaria del proceso de desarrollo en todos los sectores y en todos los niveles (García Prince, 2008: 8), que se terminó considerando como el verdadero vehículo para generar el cambio (Overholt, Cloud, Anderson & Austin, 1985: 4).

Más tarde, con el aporte del enfoque de género como eje estructural, un nuevo salto cualitativo para el tratamiento de las problemáticas de las mujeres trajo aparejado a partir de los años '90 la estrategia del *Gender Mainstreaming*<sup>4</sup>. El *Gender Mainstreaming* o *Mainstreaming* de Género, ha sido considerado como una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como también de los hombres, una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que tanto las mujeres como los hombres se beneficien de la misma manera (ONU Mujeres, 2014: 7).

En América Latina, el avance más significativo lo hizo el Parlatino en el año 2014, cuando sentó las bases de la Democracia Paritaria<sup>5</sup> como mecanismo para alcanzar la igualdad sustantiva de las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. La idea subyacente radicó

en eliminar todas las formas de discriminación y exclusión de las mujeres de la política, estableciendo cinco áreas estratégicas de intervención: 1) Paridad representativa como meta y medida definitiva, 2) La responsabilidad de los poderes públicos con la igualdad de género de resultado, 3) El fortalecimiento de los liderazgos de mujeres, 4) El compromiso de los partidos políticos con la igualdad sustantiva y la paridad y 5) Combatir estereotipos y la discriminación, en medios y TICS, el acoso y la violencia política<sup>6</sup>.

## 2. El rol de la Integración Regional en la promoción de la igualdad de género

Entre 2002 y 2013, una gran parte de los países latinoamericanos estuvieron gobernados por presidentes de centroizquierda<sup>7</sup>. Tras el colapso del modelo neoliberal que provocó la crisis económica, política y social hacia fines de los años '90, las nuevas administraciones sentaron las bases de un modelo de Estado activo con inclusión social que se convirtió en el principal proveedor de bienes y servicios públicos. Esta estructura estatal nacional tuvo su correlato en el ámbito regional a partir de nuevas etapas políticas (UNASUR, CELAC) y sociales (MERCOSUR Social) de integración, que dejaron de lado el modelo de regionalismo abierto de la década del '90, para dar paso a una alta heterogeneidad

---

4 El *Gender Mainstreaming* fue elaborado para alcanzar la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, mediante la transversalización del enfoque de género a todo el ciclo de las políticas públicas.

5 Si bien existen diferentes formas de definir y entender a la Democracia Paritaria, el presente trabajo la describe como aquel sistema político que ha garantizado la plena participación política, económica y social tanto de hombres como de mujeres, sin impedimentos por raza, género, nacionalidad, ideología, situación socio-económica o religión.

6 Norma Marco Parlatino. Recuperado de: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/norma%20marco%20democracia%20paritaria%20parlatino.pdf?v=1&d=20151201T172235>

7 Algunos casos fueron: Brasil (“Lula” Da Silva, Dilma Rousseff); Argentina (Néstor Kirchner, Cristina Fernández); Guatemala (Álvaro Colom); Chile (Michelle Bachelet); Paraguay (Fernando Lugo); Bolivia (Evo Morales); Ecuador (Rafael Correa); Venezuela (Hugo Chávez); Nicaragua (Daniel Ortega); Uruguay (José Mujica).



en los procesos de convergencia que reinan en la región. En este sentido y como bien señala García Delgado:

La subregión no tiene hoy una perspectiva común: la visión dominante en la Alianza del Pacífico, donde está Chile, difiere significativamente en su orientación estratégica de los países que integran el MERCOSUR, donde se encuentran Brasil, Uruguay y Argentina. Esto marca un horizonte político y económico diverso, y en este sentido, iniciativas de integración como la UNASUR, pueden abrir canales de diálogo y oportunidades para establecer políticas regionales como impacto en los bienes públicos de suma positiva entre ambos bloques (2013: 6).

Esta nueva etapa de regionalismo, muchas veces denominado “regionalismo post-liberal”, pasó de estar centrado en la liberalización del comercio y las inversiones para dar prioridad a objetivos políticos, sociales y productivos (Briceno, 2013). La contraposición de modelos de convergencia se vuelve clara. Mientras la década neoliberal de consolidación de la regla democrática en América Latina condujo a profundizar los lazos comerciales y económicos mediante un modelo de regionalismo abierto, la década que la sucedió buscó subsanar la falencia social de los procesos de integración por medio de políticas más inclusivas, apoyadas fundamentalmente por una coyuntura económica interna favorable, constituida por el ‘boom de los *commodities*’. En este sentido, el giro a la izquierda que se produce en América Latina en el año 2002 con las elecciones presidenciales en Brasil, se traducirá prontamente en una nueva etapa de integración regional latinoamericana que asumirá a la dimensión social como no subsidiaria de la dimensión económica. Esto significó para la región, la posibilidad de profundizar en la dimensión social y cultural y hacer partícipe a la ciudadanía de los procesos de convergencia mediante una agenda social en común.

En este marco de profundización del proceso de integración para la consolidación de la

inclusión social adoptado por la mayor parte de los bloques regionales, la política de igualdad ha sido uno de los ejes estructuradores de todas las acciones llevadas a cabo en los contextos de convergencia regional del período Post Beijing. En el caso del MERCOSUR, desde su creación en 1991, los diferentes colectivos institucionales de mujeres hicieron sendos esfuerzos por introducir la dimensión de género en los procesos de integración. Entre 1995 y 1997, un relevamiento de la situación de la mujer en los Estados miembros, llevó a que los países integrantes del bloque solicitaran al Consejo del Mercado Común (CMC) instrumentos para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres. Esto se constituyó como el antecedente directo de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM), creada en 1998 por resolución MERCOSUR/GMC/RES N°20/98, que a su vez se conformará como el precedente de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) cuya institucionalización fue alcanzada en 2011. Si bien la iniciativa logró consensos y acciones tendientes a promover la igualdad de género entre los países miembros del MERCOSUR, lo cierto es que la RMAAM no es un ente autónomo en materia presupuestal y requiere de la centralización de un soporte logístico y técnico (RMAAM, 2014: 13).

En el año 2012, el Consejo Asesor Andino de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (CAAMI) de la CAN (Comunidad Andina de Naciones), definió un marco de acción dentro del Programa Andino para la Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades, a los efectos de impulsar y posicionar los intereses de las mujeres en la agenda del bloque en tres áreas establecidas por los Estados miembros: autonomía económica, participación política y violencia de género<sup>8</sup>. La CAAMI alcanzó institucionalización mediante la Decisión 711

8 Países de la CAN abogan por igualdad de género. Disponible en: <http://www.icndiario.com/2012/12/06/23543/> (acceso 23/03/2016)

en el año 2009. Está integrado por representantes de rango Ministerial o Secretarías de Estado de cada uno de los Países Miembros de la Comunidad Andina encargados de la formulación y promoción de políticas públicas dirigidas a la equidad de género, igualdad de oportunidades y promoción de los derechos humanos de las mujeres<sup>9</sup>.

En marzo de 2015, la UNASUR impulsó la transversalización del enfoque de género en los países sudamericanos a partir de una declaración que insta a los gobiernos a tomar medidas para garantizar el empoderamiento de las mujeres. El documento prevé la formación de un grupo de trabajo que propone la articulación de actividades entre UNASUR, ONU Mujeres y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>10</sup>. Por su parte, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) incorpora e institucionaliza la perspectiva de género de manera bastante reciente (2005). Durante ese año, el SICA reconoce la importancia de las mujeres en el desarrollo económico, político y social y refuerza la introducción del enfoque de género al seno del bloque mediante la creación del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA). La labor de la COMMCA llevó en apenas ocho años al diseño de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA (PRIEG/SICA), de la cual se hablará más adelante. Por su parte, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA/SICA) tomó como marco de referencia los lineamientos de la PRIEG/SICA para promover la autonomía económica y el bienestar social de las mujeres, pero con un enfoque inclusivo para

hombres, mujeres y otros segmentos sociales, a fin de lograr mejores niveles de equidad, igualdad de oportunidades, beneficios y el respeto de sus derechos económicos<sup>11</sup>.

El caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es quizás el más atrasado. Si bien el tema de la igualdad de género está integrado en las agendas de debate, las acciones materializadas son más bien escasas. De hecho, la mayor parte de su labor hacia la promoción de las políticas de paridad queda plasmada en el discurso. En este contexto, es bueno preguntarse ¿cuál es el rol que tienen los parlamentos regionales en la promoción de la igualdad de género y en la capacidad de formular y diseñar políticas públicas de género que sean vinculantes para todos los Estados miembros de sus respectivos bloques? La respuesta es: escaso, por no decir nulo.

En América Latina tenemos cuatro parlamentos regionales: PARLASUR, PARLACEN, PARLANDINO y PARLATINO. Ninguno de los cuatro legisla y en cuanto a la representación, hasta hace poco sólo los parlamentarios del PARLACEN eran elegidos por voto directo y popular. En el caso del PARLASUR, las elecciones presidenciales en Argentina en 2015 fueron las primeras que permitieron la elección directa de parlamentarios por voto ciudadano. En el caso del PARLANDINO, en 1997 se decidió que sus parlamentarios fueran elegidos por voto popular directo. Sin embargo, casi veinte años después, todos menos Bolivia eligen a sus representantes. Sus competencias son vagas y limitadas y básicamente descansan en promover la armonización de las legislaciones entre países. En el caso del PARLATINO, las delegaciones son enviadas por los parlamentos miembros (Malamud & De Sousa, 2007: 91), pero como sostiene Andrés Malamud, es el más raro de todos, dado que “no

---

9 Véase, *Comunidad Andina*. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=88&tipo=TE> (acceso 23/03/2016)

10 Véase, *ISAGS-UNASUR*. Disponible en: [http://www.isags-unasur.org/uploads/eventos/ev\[2973\]ling\[2\]anx\[453\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/eventos/ev[2973]ling[2]anx[453].pdf) (acceso 20/03/2016)

---

11 Véase, *SIECA*. Disponible en: <http://www.sieca.int/PortalData/Documentos/D292C482-7B77-4829-BB65-8324B1022D10.pdf> (acceso 20/03/2016)



es el parlamento de un bloque regional, sino una institución en sí misma integrada por legisladores nacionales de sus veintitrés socios<sup>12</sup>.

Siguiendo la información oficial del sitio del PARLASUR, la composición actual muestra que de 64 parlamentarios, sólo 19 son mujeres<sup>13</sup>. En el caso argentino, durante el año 2015, la ley de convocatoria a elecciones para el PARLASUR estableció una limitación preocupante. De las 19 bancas que se eligen por lista nacional y que sí exigen el cumplimiento de la ley de cupos, sólo 7 son hoy ocupadas por mujeres, lo que representa un escaso 16% del total<sup>14</sup>. En el caso del PARLATINO, se sostiene que las Delegaciones Nacionales deberán contar, en lo posible, con no más del 70% de miembros del mismo género, y al menos, en la proporción en que se encuentre la representación de género en cada uno de los Congresos miembros<sup>15</sup>. En el PARLACEN, de un total de 128 parlamentarios aportados entre los Estados miembros (El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Honduras, Panamá y Guatemala), el período 2011-2016 contó con 32 mujeres. ¿Esto signi-

fica que no hay mujeres? No. Nos sobran mujeres, pero falta compromiso con la equidad por parte de los Estados, y también información. Es cierto que hay mujeres que no tienen interés en involucrarse en la política, pero hay otras que sí lo tienen. Sin embargo, carecen de información y capacitación, y hay quienes quieren, pero sus partidos políticos las excluyen. Entonces, ¿cuál es el rol que puede cumplir la Integración Regional en la promoción de la equidad de género? En principio es importante establecer qué se entiende por Integración Regional (en adelante, IR). Definimos IR a un proceso por el cual los Estados nacionales “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas, 1971: 6; Malamud, 2011: 220). Los Estados se integran fundamentalmente por una razón central, esto es, los beneficios económicos que pueden obtener. De hecho, si observamos desde una perspectiva histórica el proceso de convergencia de intereses del fenómeno latinoamericano, percibimos que los primeros bloques tuvieron motivaciones comerciales y/o económicas, antes que políticas<sup>16</sup>.

En este punto, la importancia de la IR radica en la capacidad de cooperación entre sus miembros y en la posibilidad de establecer beneficios mutuos para generar desarrollo. En este contexto de interdependencia recíproca hay diferentes grados de variación. Si bien el proceso de integración latinoamericano usó de espejo al proyecto supranacional europeo, lo cierto es que en ningún caso se llegó al nivel de institu-

12 Malamud, A. (2014). Cristina Candidata. *El Estadista*. Véase en: <http://elestadista.com.ar/?p=5255> (acceso 23/03/2016)

13 Directorio de parlamentarios del MERCOSUR. Véase en: <http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/innovafront/parlamentarios.jsp?querypage=1&letra=&titulo=&contentid=6983&site=1&channel=parlasur&actualidad=actuales&rightid=7629> (Acceso: 23/03/2016)

14 Cupo mínimo en el Parlasur: sólo el 16% serían mujeres. Clarín. Disponible en: [http://www.clarin.com/politica/Elecciones\\_2015-Parlasur-cupo\\_femenino\\_0\\_1440455947.html](http://www.clarin.com/politica/Elecciones_2015-Parlasur-cupo_femenino_0_1440455947.html) (acceso 20/03/2016)

15 Véase Asamblea del Parlatino en: <http://www.parlatino.org/es/organos-principal/la-asamblea> (acceso 20/03/2016)

16 Algunos ejemplos son: Mercado Común del Sur, Pacto Andino, etc. Luego vendrán los intereses políticos, a veces tan importantes como los primeros (de índole económica), como fue el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA), más tarde transformado en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

cionalización y de estructuración de la Unión Europea. En este sentido, como bien señala Malamud, a diferencia de la experiencia europea, en América Latina y Asia, los procesos de integración emprendidos se han caracterizado por la ausencia o debilidad de intereses transnacionales (2011: 226). Sin embargo, la IR como proceso superador de las realidades nacionales brinda la oportunidad de abordar la desigualdad de género desde un principio de interés común. En una región donde las mujeres tienen un alto nivel de vulnerabilidad frente a la pobreza, la violencia de género, la discriminación, la exclusión del mercado laboral y de salarios mal remunerados, los proyectos con enfoque regional son tan necesarios como las iniciativas nacionales. Por eso, la mayor vinculación de mujeres en la política es fundamental. En esta línea, Fernández Poncela sostiene:

La intervención activa de las mujeres políticas fue importante en la introducción de algunas demandas: en muchos casos, los partidos comenzaron a contemplar los temas de las mujeres en sus plataformas y programas, se aplicaron medidas de acción afirmativa o discriminación positiva en la selección de las candidaturas, se fundaron ministerios e institutos específicos, así como organismos que buscan garantizar la igualdad de oportunidades. Todo esto, al calor de la intervención activa de las mujeres y los grupos de mujeres en pro de la equidad (2008: 60).

Si bien la participación de mujeres en política en América Latina se encuentra a mitad de camino, es bueno mirar el vaso medio lleno. Pese a la existencia de innumerables limitaciones que restringen el protagonismo político de la mujer, los niveles de participación política se ubican cercanos al promedio mundial. No obstante, al interior de las regiones, las diferencias en los niveles de participación son notorias (Flores Nano, 2002: 2). Pero ¿cuáles son los principales obstáculos que las mujeres encuentran al momento de participar en política? Para Frene Ginwala:

La mujer se ha enfrentado, y continúa enfrentándose, a serias dificultades para acceder a las instituciones de gobierno; los partidos políticos no las nominan como candidatas y el electorado refleja y actúa con base en los estereotipos de género reinante en la sociedad, escogiendo a los candidatos varones. Aquellas que logran formar parte de las instituciones, topan con nuevos obstáculos que limitan su capacidad de actuar y desempeñar sus funciones. (2002: 7).

Desde el plano de la IR, un breve análisis comparado entre los proyectos de convergencia latinoamericanos y el europeo nos obliga a repensar: ¿cuánto favorece una mayor regulación estatal/supranacional a la mejora de las condiciones de equidad entre hombres y mujeres? En este sentido, puede resultar clave analizar el proyecto de la Unión Europea (en adelante, UE). Si bien una temprana incorporación de un enfoque dual para abordar las problemáticas de las mujeres, logró avances significativos en áreas clave como: legislación sobre igualdad, auspiciosa integración de la perspectiva de género y medidas concretas para la incorporación de la mujer<sup>17</sup>, esto no significó que en la UE no se siguiera percibiendo una baja representación de mujeres en puestos de toma de decisiones (que de hecho la hubo, tanto en el plano político como en el de las empresas). En este sentido, hay ejemplos a favor y en contra. Cuando en 2010 la Comisión Europea definió su política interna de género, las mejoras en términos de inclusión de candidatas mujeres al interior del órgano se vio favorecida en un 5,6%. Los mejores números desde el lapso 1994/1995<sup>18</sup>. Sin

---

17 *Igualdad de Género en la Unión Europea*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_es.htm) (Acceso: 20/03/2015)

18 Véase, *Women on Board*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet-general-4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet-general-4_en.pdf) (Acceso: 20/03/2016)

embargo, cuando en 2012, la misma Comisión Europea accionó para eliminar los techos de cristal que continuaban prohibiendo a mujeres talentosas acceder a cargos jerárquicos en grandes compañías europeas, los resultados no fueron para nada auspiciosos. Tiempo después de la regulación, los hombres seguían liderando los cargos más altos en un 91%<sup>19</sup>.

Algo similar ocurre con la brecha salarial entre hombres y mujeres en la Unión Europea. El Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado por los seis Estados miembros fundadores de la CEE en Roma en 1957, consagraba el derecho a la igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo<sup>20</sup>. Sin embargo, en la actualidad, las mujeres tienen unas cualificaciones iguales o mejores que los hombres, pero muchas veces no son valoradas de la misma manera y su carrera profesional es más lenta. El resultado de esto es una brecha salarial media del 16% en la UE<sup>21</sup>. A esto hay que añadir que las mujeres ganan un promedio de 16% menos que los hombres y que sus pensiones de vejez son menores. Esto dejaría como lección que un mayor grado de institucionalización del proceso de integración no sería sinónimo ni garantía de *enforcement* para los Estados miembros. Tampoco de cumplimiento de la ley.

En el siguiente apartado, avanzaremos sobre la Política Regional de Igualdad y Equidad de

Género (PRIEG) a los efectos de analizar cómo se ha logrado en uno de los procesos más complejos y difusos de integración como lo es el Centroamericano, la elaboración de una política pública regional común.

### 3. La Política Regional de Igualdad y Equidad de Género en Centroamérica

El presente apartado tiene como objetivo analizar de qué se trata la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG) alcanzada en el interior del Sistema de Integración Centroamericano. En primer lugar, podemos decir que la importancia sustantiva de la PRIEG radica en que se constituye como una política pública que ha sido producida al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales (Hogwood, 1984) con el objetivo de garantizar el desarrollo y el adelanto de las mujeres del bloque centroamericano. La distinción fundamental de esta política abrevia en su carácter multisectorial, transversal, directriz y vinculante, que implica la intervención colectiva de todos los Estados miembros para impulsar cambios intersectoriales y a nivel regional. En sí, se trata de una política pública impulsada por una institucionalidad regional que está orientada a la consecución de la igualdad entre los géneros en el marco de la agenda de la integración en un momento histórico preciso del proceso integracionista (PRIEG, 2013: 31). En este sentido, es menester resaltar que la PRIEG fue pensada como una política pública a largo plazo (2014-2025), destinada a constituirse en la agenda de género del proyecto de integración centroamericano donde todas las acciones convergentes del proceso integracionista —sean estas sectoriales y/o institucionales—, deben estar atravesados por el *mainstream* de género.

Cabe destacar que esta política regional se enmarca en el contexto de una serie de instrumentos nacionales e internacionales a los cuales los Estados miembros del SICA y República Dominicana han adherido y/o ratificado, a saber: la XLII Reunión Ordinaria de Jefes de

19 Véase, *Gender Equality*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/gender-equality/news/121114\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/gender-equality/news/121114_en.htm) (Acceso: 23/03/2016)

20 *La legislación en materia de igualdad de género en la Unión Europea*. Disponible en: <http://europa.eu> (acceso 20/03/2016)

21 *Brecha salarial entre hombres y mujeres en la UE*. Véase: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-pay-gap/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-pay-gap/index_es.htm) (Acceso: 23/03/2016)

Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (Art. 14 que insta a la aprobación de la política a todos los Estados partes); el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); Protocolo Facultativo (CEDAW); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1957); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Pará” (1994). Pero, ¿por qué es tan importante esta política? Fundamentalmente porque sienta un precedente en lo que respecta a la elaboración de una política común de bloque. Pero además, porque logró llevar adelante cada una de las etapas de formulación de una política pública al nivel de las máximas autoridades ministeriales y con una arquitectura regional coordinada.

En América Latina y el Caribe, este tipo de coordinación intrabloque es prácticamente inexistente. Los procesos de integración latinoamericanos pueden acordar declaraciones comunes, firmar acuerdos con otros bloques, tener una voz más o menos unívoca frente a temas coyunturales o incluso tener políticas de desgravaciones arancelarias comunes al grupo. Sin embargo, no han logrado hasta el momento conformar políticas públicas de carácter vinculante que tengan un efecto real sobre las ciudadanías. Un área que podría haber constituido un esfuerzo común fue la establecida por la sociedad de la información, las conocidas TICs. Pero si bien es un campo bastante ensayado en la región, las

políticas públicas llegaron de la mano de los Estados y no como bloque.

En este sentido, es bueno precisar que “para la ejecución de la PRIEG se hace un llamado a toda la institucionalidad SICA y sus correspondientes mecanismos nacionales, toda vez que sus mandatos se relacionen con el contenido de las medidas propuestas. Es así que esta política regional también representa una oportunidad para el fortalecimiento de la cooperación intergubernamental” (PRIEG, 2013: 13). La primera etapa de elaboración se correspondió con las gestiones estratégicas y políticas que concluyeron con la emisión de la Resolución sobre los Lineamientos de la PRIEG por parte del COMMCA. La segunda se concentró en la preparación del documento de orientaciones conceptuales y metodológicas, denominado “Encuadre de la PRIEG”. La tercera etapa, reunió las actividades para la construcción colectiva de las medidas. La cuarta etapa, de aprobación, inició con la validación del primer borrador completo por parte del Comité Técnico Interinstitucional. La Política fue presentada al COMMCA, que la aprobó mediante el Acuerdo No. 1 de su Reunión Extraordinaria del 7 de Noviembre de 2013. Como hito conclusivo de esta fase, la PRIEG fue aprobada en la XLII Reunión Ordinaria de Jefes y Jefa de Estado y de Gobierno del SICA, en diciembre de 2013. La quinta etapa es una fase posterior; es la etapa que se dedicará a la formulación de los instrumentos de carácter sectorial y operativo que guiarán la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política. En esa fase también se instalarán los mecanismos institucionales de seguimiento y rendición de cuentas, tanto en el plano regional como en los nacionales, y se procederá a elaborar sus respectivos reglamentos (PRIEG/SICA, 2013: 91).

Si bien en los años previos a la implementación de la PRIEG, Centroamérica había mejorado de manera significativa sus índices de equidad de género, lo cierto es que aun la realidad de las mujeres no es del todo auspiciosa. Hoy sabemos que el 35% todavía no posee ingresos propios, la

violencia machista sigue siendo alta, hay mayor presencia de hogares de bajos recursos con jefatura femenina y la segregación ocupacional continúa siendo persistente. Desafortunadamente, a casi dos años de la elaboración de la PRIEG, aun no disponemos de estadísticas fehacientes que nos permitan valorar los primeros años de aplicación de ésta política. Solamente sabemos que si bien la formación ocupacional de las mujeres ha aumentado según datos de 2014 de la Organización Internacional del Trabajo, lo cierto es que la segregación todavía se mantiene. En este sentido, el empoderamiento económico de las mujeres centroamericanas ha sido un tema excluyente del XV Encuentro Regional de Mujeres de Partidos Políticos que se llevó a cabo en el año 2015 en Santo Domingo, y que contó con el apoyo técnico y financiero de ONU Mujeres, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el SICA. La importancia sideral del mencionado encuentro radicó en el fuerte hincapié que se hizo para la elaboración de un marco programático, que estuviera en consonancia con los lineamientos de la PRIEG y que incidiera positivamente en el logro de una igualdad de género en aspectos relativos al acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra y la vivienda, la protección social con enfoque de derechos humanos y de género, la corresponsabilidad en el ámbito doméstico, el acceso a la educación y los presupuestos para la igualdad de género<sup>22</sup>. Si bien la implementación de este enfoque no nació con la PRIEG<sup>23</sup>, lo cierto es que el nivel de

institucionalización que vino de la mano de esta política es inusual en la región, por lo que sienta un precedente para otros bloques regionales que han avanzado menos en el tema.

Cabe destacar que la PRIEG nació como resultado de diversas reuniones presidenciales de alto nivel, que dieron lugar a distintos mandatos, como por ejemplo, la Declaración de Panamá de 2010 sobre “Género, Integración y Desarrollo”. En este contexto, la elaboración de una política con un alto grado de coordinación interna y vinculante para todos los Estados miembros de SICA, se erige como un modelo a imitar. Sin embargo, el panorama se presenta complejo. En primer lugar, porque la integración latinoamericana como proceso de convergencia de intereses está teniendo algunos obstáculos para avanzar. Los Estados siguen negociando áreas de interés común, pero parecen cada vez más reacios a ceder soberanía a una entidad supraestatal que pueda suponer una limitación a su accionar. Por otro lado, una política regional debería ser el reflejo de la situación interna de cada país, es decir, el resultado de una agregación de intereses. En este sentido, en el presente capítulo hemos hecho referencia a que la igualdad de género en América Latina no ha seguido una trayectoria lineal. Un ejemplo de ello es el grado de jerarquía que cada país le otorga a su Mecanismo para el Adelanto de la Mujer (MAM). Mientras en algunos casos como República Dominicana, el MAM es un ministerio con autonomía propia,

---

22 *XV Encuentro Regional de Mujeres de Partidos Políticos*. Disponible en: <http://www.parlacen.int/Portals/0/Eventos/2015/Encuentros/AGENDA-ESTRATEGICA-EMPODERAMIEN-TO-MUJERES.pdf> (acceso 30/05/2016)

23 En el año 2012, en seguimiento a la estrategia de transversalización de género, el Consejo de Ministras de la Mujer en Centroamérica (COMMCA) y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Domini-

---

cana junto a las embajadas de México y Chile en El Salvador, la Organización Panamericana (OPS) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), inauguraron el Seminario Internacional sobre Transversalización de la Perspectiva de Género en las Políticas de Salud: Una iniciativa Sur-Sur para fortalecer la Comisión Técnica de Género y Salud (COMISCA) en su definición de estrategias y prioridades para lograr la Igualdad de Género en Salud.

otros países (principalmente los del Caribe) tienen apenas un titular de departamento.

En otros casos, los esfuerzos de los gobiernos no han representado una mejoría sustantiva (El Salvador). Sumado a esto, las instancias institucionales de la región (parlamentos) carecen de competencias reales para legislar. En sí, son meras instituciones deliberativas y/o administrativas con moderada y/o escasa incidencia. De esto se desprende que de la voluntad política y de un cambio en las prácticas sociales depende, que en los años venideros la Democracia Paritaria sea una realidad que exceda el discurso.

## Referencias bibliográficas

- Agenda Estratégica por el Empoderamiento Económico de las Mujeres (2015). *XV Encuentro Regional de Mujeres de Partidos Políticos*. Disponible en: <http://www.parlacen.int/Portals/0/Eventos/2015/Encuentros/AGENDA-ESTRATEGICA-EMPODERAMIENTO-MUJERES.pdf> (Último acceso 30/05/2016)
- Astelarra, J. (2004). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Benavente Riquelme, M. & Valdés Barrientos, A. (2014). *Las políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Buenos Aires: CEPAL. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/S1420372\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/S1420372_es.pdf) (Acceso: 14/09/2016)
- Briceno, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*. 175, 9-39.
- CEPAL (2016). *Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer*. Disponible en: <http://oig.cepal.org/es/indicadores/nivel-jerarquico-mecanismos-adelanto-la-mujer-mam>
- Clarín (2015). *Cupo mínimo en el Parlasur*: Sólo el 16% serían mujeres. Disponible en: [http://www.clarin.com/politica/Elecciones\\_2015-Parlasur-cupo\\_femenino\\_0\\_1440455947.html](http://www.clarin.com/politica/Elecciones_2015-Parlasur-cupo_femenino_0_1440455947.html) (Acceso: 20/03/2016)
- Comisión Europea (2007). *La legislación en materia de igualdad de género en la Unión Europea*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_es.htm) (Acceso: 20/03/2016)
- COMMCA (2013). *Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de Integración Centroamericana (PRIEG/SICA)*. Disponible en: <http://cosefin.org/descargas/pol%C3%ADtica-regional-de-igualdad-y-equidad-de-genero-prieg/> (Acceso: 14/09/2016)
- Fernández Poncela, A. (2008). Las mujeres en la política latinoamericana. Nuevos liderazgos, viejos obstáculos. *Nueva Sociedad*. N° 218, 1-15.
- Flores Nano, L. (2002). *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*. IDEAS (pp. 1-3). Disponible en: <http://www.idea.int/publications/wip/upload/content/preface.pdf> (Acceso: 14/09/2016)
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*. Año 4, N° 6, 83-99.
- García Delgado, D. (2013). La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013. *Nueva Sociedad*. N° 218, 57-78.
- García Prince, E. (2003). *Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert.
- García Prince, E. (2008). *Políticas de igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Buenos Aires: PNUD.
- Ginwala, F. (2002). Mujeres en el parlamento. Más allá de los números. *IDEAS*.
- Haas, E. (1971). *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. En L. N. Linderberg y S. A. Scheingold (Eds.). *Regional Integration: Theory And Research*. (pp. 3-44). Cambridge: Harvard University Press.
- Hogwood, B. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.



- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates de la integración regional. *Revista Académica del CISAN-UNAM*. Vol 6, N°2, julio-diciembre, 219-249.
- Malamud, A., De Sousa, L. (2007). *Regional parliaments in Europe and Latin America: between empowerment and irrelevance*. En Ribeiro Hoffmann and van der Vleuten (Eds.). *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Aldershot: Ashgate.
- Malamud, A; Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*. Vol 46, N° 181, abril-junio.
- ONU Mujeres (2014). *Norma Marco Parlatino*. Recuperado de: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/norma%20marco%20democracia%20paritaria%20parlatino.pdf?v=1&d=20151201T172235>
- Overholt, C., Anderson, M., Cloud, K. & Austin, J. E. (1985). *Gender roles in development projects*. Connecticut: Kumarian Press.
- Parlamento del MERCOSUR (2016). *Directorio de parlamentarios del MERCOSUR*. Disponible en: <http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/innovafrent/parlamentarios.e=1&letra=&titulo=&contentid=6983&site=1&channel=parlasur&actualidad=actuales&rightid=7629> (Acceso: 23/03/2016)
- Parlatino (2014). *Norma marco para consolidar la Democracia Paritaria*. ONU Mujeres
- Portal Brasil. *Programas sociais fortalecem o empoderamento das mulheres*. Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/03/programas-sociais-fortalecem-o-empoderamento-das-mulheres> (Acceso: 20/07/2016)
- RMAAM (2014) *Política de Igualdad del MERCOSUR*. Montevideo. Disponible en: [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/34842/1/directrices\\_12nov2014.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/34842/1/directrices_12nov2014.pdf) (Acceso: 13/09/2016)
- Salama, P. (2015). ¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión. *Nueva Sociedad*. N° 257, 85-95.
- SEGEPLAN (2009). *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades*. Disponible en: [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Derechos%20Humanos/Politica%20Promoci%C3%B3n%20y%20desarrollo%20Mujeres%202008-2023.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Politica%20Promoci%C3%B3n%20y%20desarrollo%20Mujeres%202008-2023.pdf) (Acceso: 20/07/2016)





# El desafío de la Integración Productiva en el MERCOSUR.

## La importancia de las cadenas de valor interestatales

Por Patricia A. Parra

### Introducción

Desde sus inicios, el MERCOSUR ha promovido los principios de democracia y del desarrollo económico como pilares fundamentales de la integración regional. Por ello, se han celebrado diferentes acuerdos en materia migratoria, laboral, cultural, social, entre tantos otros a destacar, los que resultan de suma importancia para los ciudadanos del bloque. Este conjunto de países presenta inmensas potencialidades, puesto que cuenta con un territorio de casi 15 millones de km<sup>2</sup> y con una gran variedad de las riquezas naturales que posee la humanidad, como agua, biodiversidad, recursos energéticos, tierras fértiles y destacados recursos humanos. Esta última riqueza se encuadra en su riqueza social, con una población de más de 295 millones de personas, constituyendo un patrimonio invaluable de diversidad cultural, étnica, lingüística y religiosa, la cual convive armónicamente, convirtiendo al MERCOSUR en una región de paz y desarrollo.

En este contexto, la Integración Productiva busca generar un espacio regional de complementariedad entre los integrantes, entendiendo como tal a un bloque regional en el que la integración no implique solamente la eliminación de trabas arancelarias y paraarancelarias, sino también un ámbito en el que se multipliquen las cadenas de valor interestatales, promoviendo activamente la participación de los actores económicos de los Estados partes, logrando el beneficio de cada uno. Existe enorme potencialidad en la consolidación de la Integración Productiva, siempre y cuando se efectúen las gestiones necesarias para generar una oferta de bienes de

carácter regional, que induzca a las empresas de los Estados partes a participar en los ámbitos regionales, buscando que las mismas perciban este funcionamiento como un valor adicional.

El presente artículo de investigación busca resumir algunos antecedentes de la Integración Productiva en el marco del MERCOSUR, analizando para ello los obstáculos y las potencialidades. Asimismo, se presentará una experiencia que fue oportunamente impulsada por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (actual Ministerio de Agroindustria) en torno a la cadena agroindustrial de la yerba mate, para finalmente dar lugar a las reflexiones finales.

### Características y evolución del MERCOSUR

De acuerdo a lo que señala en su Preámbulo el Tratado de Asunción, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se constituyó para alcanzar el desarrollo mediante la integración regional. En sus inicios estuvo compuesto por la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Luego se incorporaron Venezuela y Bolivia, éste último en proceso de adhesión. Este trabajo en bloque, resulta de un proceso abierto y dinámico, que tuvo desde su creación el objetivo principal de propiciar un espacio común para generar oportunidades comerciales y de inversiones, a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. Sin embargo, los beneficios tales como la mejora de los términos de intercambio, el aprovechamiento de las economías de escala, las ganancias aso-

ciadas a la mayor especialización regional, la atracción de inversiones y la realización de proyectos compartidos a escala regional, no siempre se distribuyen de manera equitativa, resultando en ocasiones perjudicados —o menos beneficiados— aquellos países que presentan economías de menores escalas.

De esta manera, además de las asimetrías existentes de carácter “estructural”, que se relacionan con el tamaño territorial, el tamaño de las economías, la riqueza, la infraestructura, etc., también se registran aquellas asimetrías relacionadas con las políticas públicas, vinculadas con los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, la política monetaria y los subsidios gubernamentales, entre otras. Esta realidad, conlleva a una inexorable competencia entre los países miembros por los mercados para colocar de sus producciones, lo cual también genera un comprensible malestar entre los socios menores.

Durante la década del ‘90, etapa fundacional del MERCOSUR, las políticas del bloque se orientaron a promocionar el intercambio comercial intra y extra MERCOSUR, aunque esta evolución favorable tuvo límites. Esta apertura comercial no fue suficiente para consolidar el crecimiento económico equilibrado de todos los países socios del MERCOSUR, pues si bien es cierto que la ampliación del mercado promueve economías de escala e inversiones, existen muchos otros factores que inciden en la productividad de un país o región, tales como la: infraestructura física, *stock* de capital productivo, acceso al financiamiento, capacidad de gestión pública y privada, calificación de la mano de obra, calidad institucional y seguridad jurídica, que sobrepasan los límites de la esfera meramente económica.

La ampliación de la agenda de integración a partir del año 2003, significó la incorporación de las dimensiones ciudadana, social y de integración productiva, entre otras, para lo cual fue necesario adaptar y ampliar la institucionalidad

del bloque atendiendo a las nuevas demandas. Desde su origen (1991), el MERCOSUR se rigió a través de tres órganos que son los únicos que poseen capacidad decisoria: el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del MERCOSUR, que conduce políticamente el proceso de integración; el Grupo Mercado Común (GMC), que vela por el funcionamiento cotidiano del bloque; y la Comisión de Comercio (CCM), encargada de la administración de los instrumentos comunes de política comercial. Por su parte, y asistiendo a dichos órganos, existen más de 300 foros de negociación en las más diversas áreas, los cuales se integran por representantes de cada país y que son los encargados de promover las iniciativas que luego serán consideradas por los órganos decisorios. De acuerdo a su evolución, y a los efectos de poder implementar sus políticas, el MERCOSUR ha ido creando diferentes instancias para gestionar su funcionamiento.

Este bloque de países presenta inmensas potencialidades, puesto que en su territorio de casi 15 millones de km<sup>2</sup>, cuenta con una gran variedad de las riquezas naturales que posee la humanidad, como agua, biodiversidad, recursos energéticos, tierras fértiles y destacados recursos humanos. Esta última riqueza se encuadra en su riqueza social, con una población de más de 295 millones de personas, constituyendo un patrimonio invaluable de diversidad cultural, étnica, lingüística y religiosa, la cual convive armónicamente, convirtiendo al MERCOSUR en una región de paz y desarrollo.

Este cambio también posibilitó la incorporación de otros objetivos, algunos ya mencionados, tales como fortalecer las cadenas regionales de valor para lograr el sostenimiento de los niveles de empleo y la creación de empleo regional calificado, con un claro fin de inclusión, a partir de proyectos de integración productiva, en los que se comparta solidariamente el valor agregado generado en común, en un intercambio equilibrado, no necesariamente en términos de los resultados estrictos de la balanza comercial,

sino en el marco de una nueva configuración de las relaciones globales de poder, con un desplazamiento hacia el sur y hacia el este, fundado en el gran dinamismo de las economías de estas regiones.

En este marco, los beneficios tales como mejora de los términos de intercambio, el aprovechamiento de las economías de escala, ganancias asociadas a la mayor especialización regional, atracción de inversiones y realización de proyectos compartidos a escala regional, no se distribuyen necesariamente de manera equitativa entre los países participantes que presentan economías de menores escalas. Las asimetrías registradas pueden ser “estructurales”, que se relacionan con el tamaño territorial, el tamaño de las economías, la riqueza, la infraestructura y/o el nivel de capacitación de la mano de obra. Al mismo tiempo, pueden ser permanentes, como la posición geográfica y la extensión territorial, o modificables, como la calidad institucional y la calificación de la mano de obra. En tanto, otras asimetrías pueden ser referidas a las políticas públicas, vinculadas con los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, la política monetaria y los subsidios gubernamentales, entre otras. Por lo tanto, considerando las asimetrías estructurales de cada país, habría que trabajar con fundamentos técnicos y prácticos, así como con visión estratégica, en las asimetrías modificables y en las políticas públicas. De este modo, podría comenzar a funcionar algún mecanismo real de beneficio masivo del bloque, ya que entre los participantes se expone, por ejemplo, la competencia por mercados de colocación de sus producciones.

En este sentido, en el seno del MERCOSUR, se plasmó una política de corrección de las asimetrías en el bloque, mediante la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Mediante el mismo, conceptualmente, se persigue hacer uso de fondos por parte de las economías menos desarrolladas. Antes de su creación y puesta en funcio-

namiento, las políticas del bloque se orientaron a promocionar el intercambio comercial intra y extra MERCOSUR, aunque esta evolución favorable tuvo límites. Esta apertura comercial no fue suficiente para consolidar el crecimiento económico equilibrado de todos los países socios del MERCOSUR, pues si bien es cierto que la ampliación del mercado promueve economías de escala e inversiones, existen muchos otros factores que inciden en la productividad de un país o región: infraestructura física, *stock* de capital productivo, acceso al financiamiento, capacidad de gestión pública y privada, calificación de la mano de obra, calidad institucional y seguridad jurídica, que sobrepasan los límites de la esfera meramente económica. Sin embargo, sería ideal lograr un funcionamiento del MERCOSUR con equilibrio entre la flexibilidad y previsibilidad, tanto para adaptarse a los continuos cambios de los contextos e intereses que se susciten, como para contar con un respaldo estructural que se convierta en un incentivo para la decisión de inversión productiva en función de los mercados ampliados y de la articulación de redes de producción. Esto podría lograrse con aún más trabajo y “camino por recorrer”, para ajustar la definición de los factores que permitan sostener en el tiempo la voluntad política de este grupo de naciones de trabajar juntas en el ámbito de un proceso de integración. De esta forma podría, finalmente, lograrse la deseada integración, que implica un proyecto definido, voluntario e institucionalizado, de trabajo conjunto entre naciones que comparten un mismo espacio geográfico, persiguiendo alcanzar grados crecientes de articulación entre sus sistemas políticos, económicos y sociales, sin que implique necesariamente resignar la identidad nacional ni la soberanía.

### **Integración productiva y cadenas de valor interestatales**

La integración productiva (en adelante, IP) puede ser definida como una estrategia empresarial de internacionalización y mejora de la competi-

tividad, que contempla algún grado de cooperación con agentes económicos de varios Estados partes. Desde la perspectiva del MERCOSUR, puede ser el camino más apropiado para desarrollar nuevas ventajas competitivas en la región, diversificar las estructuras productivas hacia segmentos de mayor valor agregado, conformar cadenas regionales de valor y generar empleo de calidad, contribuyendo de esta manera a la consolidación de un proceso de integración económica más profundo, cuyo alcance trascienda al tradicional enfoque comercial.

El concepto de cadena de valor no presenta necesariamente una connotación territorial definida; sus eslabones y actividades conexas pueden concentrarse en un espacio territorial concreto, pero también pueden estar dispersos en diversas localizaciones, conformando una cadena de valor nacional, regional, interestatal o globalizada.

Tradicionalmente, se consideró como IP transnacional a los procesos productivos que comenzaban en un país y terminaba en otro, siguiendo la lógica de la extracción de materias primas en países menos avanzados, procesándola luego en países de mayor nivel de desarrollo económico para obtener un producto final. Luego, se mutó a procesos en los que los países más avanzados elaboraban componentes que eran ensamblados (utilizando el recurso de obra más barata) en países de menor nivel de desarrollo.

En el ámbito del MERCOSUR, existe consenso sobre los beneficios de la IP para los países miembros, aunque persisten algunas importantes diferencias acerca de si deben considerarse acciones de IP a las fusiones o adquisiciones de empresas. En ese marco, se creó un espacio de trabajo *ad hoc* que elaboró un Programa de IP con el fin que la misma no implique solamente la eliminación de trabas arancelarias y paraarancelarias, sino también que signifique un ámbito en el que se multipliquen las cadenas de valor interestatales y se promueva activamente la participación de los actores económicos de los Estados partes en foros de competitividad. Esta nueva visión persiguió mejorar la competitivi-

dad general y especialmente la de quienes han tenido mayor dificultad para acceder a los beneficios de la integración. También se considera contribuir a la generación de mayor valor agregado en las exportaciones del MERCOSUR y se está analizando la creación de un marco normativo, a nivel del MERCOSUR, que facilite el desarrollo de empresas binacionales o plurinacionales. Con estas actividades se busca promover la formación y consolidación de cadenas de valor interestatal y de cadenas del conocimiento aplicadas a cadenas productivas en el ámbito del MERCOSUR. El propósito deseado es elevar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas del bloque y por su intermedio, la de las economías en su conjunto.

En este contexto, el Estado puede aparecer como dinamizador de relaciones o, incluso, como generador de iniciativas en las que considera que puede haber posibilidades de mejorar la competitividad a través de la asociatividad; pero, sin una decidida aceptación por parte del sector privado, dichas iniciativas no pueden desarrollarse exitosamente.

En relación al financiamiento de esta iniciativa, se crearon dos fondos: el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), y el Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOPYME). El primero se creó, entre otras cosas, para financiar proyectos en beneficio de las economías menores y se constituyó en el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías. Los objetivos del Fondo, acertados desde nuestra perspectiva, son 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, así como el fortalecimiento del proceso de integración. El segundo, también significó un hecho muy importante y surgió de la decisión de crear un Fondo de garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas que se

asociaran en el MERCOSUR. El mismo es del orden de los 100 millones de dólares, al cual los países aportan del mismo modo que aportan al FOCEM.

El proceso de evolución del Programa de IP del MERCOSUR, apunta al fomento de la conformación de *clusters* y otros mecanismos de coordinación interempresarial, dentro de los Estados partes, como forma de incrementar la competitividad dentro del bloque, para luego integrar los *clusters* en nodos asociativos más amplios, en una red cuya ubicación espacial incluya a más de un Estado parte del MERCOSUR. En tal sentido, es interesante señalar las iniciativas de las cadenas de la industria farmacéutica, textil-indumentaria y la de maquinaria agrícola. En las tres, el comercio intra MERCOSUR de bienes finales creció tanto por la desgravación arancelaria dentro del bloque implementada en la década de 1990, como por el desarrollo de las economías de los países registrada durante ciertos períodos, aunque los avances alcanzados fueron inferiores a los potenciales, lo cual se podría haber revertido con una mayor alineación por parte de los países en sus políticas macroeconómicas.

El concepto de cadenas internacionales de valor, *clusters* y gestión de cadena de suministros, señala que los cambios recientes en los sistemas de producción y canales de distribución, acelerados por la globalización de los mercados de productos y las tecnologías de la información, permiten inferir que las cadenas globales de valor que involucran a distintos sectores de distintos países comienzan a plasmarse. Estos encadenamientos productivos son los que permiten alcanzar una mayor eficiencia en la producción, mejorar los estándares competitivos y facilitar la internacionalización de las empresas. En este sentido, las ventajas de la IP en términos de relacionamiento, surgen de los encadenamientos de las empresas con sus clientes, proveedores, competidores con el entorno institucional. De este modo, la empresa desarrolla interacciones que implican intercambio de información so-

bre requerimientos, capacidades y destrezas de otras empresas y de los consumidores. Algunos de los recursos más sensibles son los insumos de relacionamiento e información, por lo que se entiende entonces que la provisión de tales recursos debería conformar el objetivo prioritario de una agenda inicial de políticas de integración y de cooperación internacional.

Estas iniciativas de integración buscan incrementar la rentabilidad de las empresas mediante la definición de abordaje de economías de escala o de nichos, incrementar las exportaciones mediante reducción de costos de penetración en mercados e incorporar conocimiento y tecnología. Para esto, los organismos públicos e instituciones sectoriales competentes requieren priorizar recursos tales como la formación sectorial, con énfasis en el segmento industrial y servicios vinculados, considerando la gran importancia de la interacción con el sector privado, sin olvidar la disponibilidad técnica y humana. Las cadenas de valor interestatales a las que nos estamos refiriendo, apoyan al desarrollo sectorial de los Estados partes por medio de acciones destinadas al fortalecimiento de empresas agroindustriales y de empresas productoras de insumos, equipamiento y servicios agroindustriales, así como por la generación de empleo y de renta en las sub regiones del bloque involucradas. Además, facilitan las condiciones de acceso de las empresas agroindustriales a los mercados de intra y extra zona y, mediante esta agrupación, se facilitan también las condiciones de acceso a crédito e instrumentos regionales de apoyo y asistencia financiera.

A pesar de las ventajas indicadas, señalamos que la integración comercial-social-cultural de países competidores en algún punto (especialmente en el comercial) y con gran disparidad económica presenta gran complejidad en la práctica y cabe mencionar, situaciones como la registrada en la Unión Europea (UE), compuesta por países con estructuras económicas y financieras muy dispares (muy desarrollados, otros medianamente desarrollados y los que

presentan dificultades socioeconómicas) crean tensiones a veces insalvables para la continuidad del agrupamiento de todos los integrantes del bloque. Entonces, surgen algunas dificultades para el logro de una real y útil integración. Por un lado, las asimetrías socioeconómicas intrabloque; por otro lado, la situación internacional que nos afecta, y además, las dificultades para insertarnos y relacionarnos con otros países o bloques del mundo.

### **Experiencia en el marco del Programa de Integración Productiva: El caso de la cadena agroindustrial de la yerba mate**

Entre los años 2008 y 2010 expertos del Grupo de Integración Productiva (GIP) del MERCOSUR interactuaron con técnicos especialistas en cadenas agroindustriales de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, cuando se elaboraron varias propuestas de trabajo conjunto. En este marco, se destaca el “Programa de Integración de la yerba mate (*Ilex paraguariensis* Saint Hilaire) del MERCOSUR”, elaborado desde el Área de Infusiones, a finales del año 2008. El documento conceptual incluyó un marco lógico, que sostenía que el encuadre territorial abarcado potenciaba la capacidad productiva, industrial y de agregado de valor regional a las exportaciones del MERCOSUR, colaborando con el desarrollo del bloque. También indicaba que la articulación del trabajo conjunto entre las empresas de los distintos Estados partes en esquemas de producción y calidad armonizados, llevarían al crecimiento de las economías de los países del MERCOSUR, a través de estrategias productivas, de industrialización y comerciales comunes, la profundización en la capacitación de los recursos humanos y la disponibilidad de financiamiento. De esta manera, mediante la incorporación de políticas comerciales, marco normativo y apoyo institucional, se lograría alcanzar estándares de calidad e identidad comunes, que faciliten el acceso de la producción regional en su conjunto a los principales mercados del mundo. Cabe señalar

que esta iniciativa aun no se ha ejecutado. Los objetivos de la iniciativa incluían:

Posicionar a la yerba mate en el segmento de las bebidas en los mercados de consumo de mayor relevancia del mundo.

- Crear un Instituto de Investigación y Promoción del Consumo Mundial de la yerba mate. En este sentido, debe considerarse que los únicos países productores de yerba mate en el mundo son la Argentina, Brasil y Paraguay, en virtud de la distribución natural de la especie, por lo que se afirmaba que el trabajo conjunto en los objetivos enunciados colaboraría con el crecimiento económico del grupo de países, posicionándose como el líder mundial en la oferta de yerba mate en sus diversas presentaciones y formas de consumo. La ejecución de este proyecto no sólo fortalecería la iniciativa de integración productiva en el MERCOSUR, sino que además cumpliría con los siguientes objetivos:
- Establecer como una de las metas el primero de los objetivos arriba mencionado, se propuso desarrollar investigaciones y nuevos productos, análisis del consumo de bebidas e infusiones en los mercados de mayor relevancia del mundo, implementación de un registro de productores primarios, elaboradores y comercializadores de yerba mate, entre otras actividades.
- Establecer un sistema de análisis regional de la cadena del producto yerba mate, que incluya información de cada uno de los países del bloque.
- Determinar las fortalezas en cada uno, en busca de la implementación de un círculo virtuoso, en el que se favorezca a todos los integrantes.
- Establecer las debilidades en cada uno y argumentar las posibles alternativas de mejora, mediante el trabajo sinérgico interbloque.
- Identificar las necesidades de adecuación de la infraestructura de servicios, de normalización técnica y de calidad, en especial de los países y regiones de menor tamaño económico relativo.



- Generar y fomentar iniciativas tendientes al desarrollo rural, haciendo énfasis en estudios de nuevos productos requeridos por mercados potenciales, colaborando firmemente con la creación y consolidación de empleo.
- Desarrollar un instrumento regional de promoción sectorial que facilite la participación en actividades productivas y de comercio exterior, especialmente a los pequeños productores de yerba mate, que pudieran presentar problemas socioeconómicos y financieros. En este sentido, se enfatiza la articulación entre los pequeños productores como proveedores y las industrias elaboradoras.
- Fortalecer acciones regionales tendientes a la capacitación sobre calidad e inocuidad de los alimentos, haciendo aplicación directa de sus principios en la yerba mate.
- Mejorar la competitividad y las condiciones de acceso al mercado internacional.
- Estimular y programar mecanismos de desarrollo de consorcios de exportación y de acciones de promoción comercial conjunta, en busca de generación de nuevos negocios.

Como ya se ha mencionado, lamentablemente, este proyecto aun no se ha concretado. Probablemente sea posible plantear la revisión de su potencialidad con las nuevas autoridades y actores implicados.

### **Reflexiones finales**

Más allá de los importantes avances en materia de integración productiva, aun se deben realizar ajustes para lograr mayores avances concretos del MERCOSUR. Los representantes de cada país en los ámbitos de definición deberán ser idóneos para lograr la determinación de los objetivos comunes de todos los países integrantes del grupo, adecuados y posibles de lograr, evitando definir cuestiones excesivamente ambiciosas, que sean factibles a pesar de modificaciones en el contexto global o de procesos electorales.

Debemos considerar que el patrón del comercio internacional se ha modificado, y son numerosas las empresas que distribuyen su operación en todo el mundo, desde el diseño del producto hasta la fabricación de sus piezas, su ensamblaje y comercialización. Estas cadenas de valor interestatales han cambiado el funcionamiento de la producción y los modelos comerciales a nivel mundial. En este punto, es interesante señalar que considerando la necesidad de adaptarse para reflejar estas nuevas relaciones comerciales, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se encuentran aunando esfuerzos para generar estadísticas de comercio internacional desglosando el valor añadido en cada etapa de la cadena de producción y para poder medir la contribución de cada socio comercial. Entonces, a raíz de la interdependencia regional y mundial, tanto económica, como social y tecnológica, permite avizorar que se intensificará la importancia de este tipo de integración productiva, industrial, comercial y de consumo.

En tal sentido, sería ideal lograr un funcionamiento del MERCOSUR con equilibrio entre la flexibilidad y previsibilidad, tanto para adaptarse a los continuos cambios de los contextos e intereses que se susciten, como para contar con un respaldo estructural que se convierta en un incentivo para la decisión de inversión productiva en función de los mercados ampliados y de la articulación de redes de producción. Esto podría lograrse con aún más trabajo y “camino por recorrer”, para ajustar la definición de los factores que permitan sostener en el tiempo la voluntad política de este grupo de naciones de trabajar juntas en el ámbito de un proceso de integración. De esta forma podría, finalmente, lograrse la deseada integración, que implica un proyecto definido, voluntario e institucionalizado, de trabajo conjunto entre naciones que comparten un mismo espacio geográfico, persiguiendo alcanzar grados crecientes de articulación entre sus sistemas políticos, económicos y sociales, sin que implique necesariamente resignar la identidad nacional ni la soberanía.

## Referencias bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor*. (en línea). (Consulta: 16 de marzo de 2016). Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/35879-america-latina-y-el-caribe-en-las-cadenas-internacionales-de-valor>
- Cortés, A. M. Clase 18. *La dimensión social en el seno del MERCOSUR y la UNASUR* (12-10). FLACSO Virtual. Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional - Cohorte IX. Consulta: 16 de febrero de 2016. Disponible en: <http://virtual.flacso.org.ar/course/view.php?id=1366>
- Encadenamientos Productivos empresariales para maximizar oportunidades de TLCs (en línea) (Consulta: 10 de marzo de 2016). Disponible en: [www.iadb.org/Document.cfm?id=1502877](http://www.iadb.org/Document.cfm?id=1502877)
- En pocas palabras. ¿Qué es el MERCOSUR? (en línea). (Consulta: 10 de marzo de 2016). Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en-pocas-palabras>
- Foglia, M. Clase 9. *Las asimetrías en el MERCOSUR. Hacia la construcción de una política de solidaridad regional* (09-07). FLACSO Virtual. Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional - Cohorte IX. Consulta: 20 de febrero de 2016. Disponible en: <http://virtual.flacso.org.ar/course/view.php?id=1366>
- Granato, L. y Oddone, N. Clase 15. *El rol de las ciudades en la elaboración de las políticas públicas y su alcance a nivel regional* (14-09). FLACSO Virtual. Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional - Cohorte IX. Consulta: 16 de febrero de 2016. Disponible en: <http://virtual.flacso.org.ar/course/view.php?id=1366>
- Grupo de Integración Productiva (2016). *¿Qué entendemos por Integración Productiva?* (en línea). (Consulta: 20 de febrero de 2016). Disponible en: <http://www.gipmercosur.org/que-entendemos-por-integracion-productiva>
- Guariglia, A. Clase 21. *Los caminos para la integración en infraestructura* (09-11). FLACSO Virtual. Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional - Cohorte IX. Consulta: 15 de febrero de 2016. Disponible en: <http://virtual.flacso.org.ar/course/view.php?id=1366>
- Lara, I. Clase 20. *Análisis de los proyectos de integración energética en América del Sur y su importancia estratégica para el desarrollo regional* (02-11). FLACSO Virtual. Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional - Cohorte IX. Consulta: 15 de febrero de 2016. Disponible en: <http://virtual.flacso.org.ar/course/view.php?id=1366>
- Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative (en línea). (Consulta: 10 de marzo de 2016). Disponible en: <http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>
- Oddone, N. Clase 13. *La cooperación transfronteriza en el marco del MERCOSUR y la paradiplomacia en el ámbito de la integración* (31-08). FLACSO Virtual. Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional - Cohorte IX. Consulta: 18 de febrero de 2016. Disponible en: <http://virtual.flacso.org.ar/course/view.php?id=1366>
- Parra, P. y Rivas A. (2008). *Iniciativa de Integración Productiva de la Yerba Mate del MERCOSUR*. Documento Conceptual del Proyecto. Propuesta inicial de la SAGPyA de Argentina.
- Pérez Vichich, N. Clase 14. *Las políticas de circulación y los flujos migratorios en el Conosur: Su incidencia en los mercados laborales* (07-09). FLACSO Virtual. Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional - Cohorte IX. Consulta: 18 de febrero de 2016. Disponible en: <http://virtual.flacso.org.ar/course/view.php?id=1366>
- Porcelli, E. Clase 11. *Los diseños institucionales en los procesos de integración: sus principales debilidades y el desafío de cristalizar los proyectos regionales* (10-08). FLACSO Virtual. Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional - Cohorte IX. Consulta: 18 de febrero de 2016. Disponible en: <http://virtual.flacso.org.ar/course/view.php?id=1366>



2016. Disponible en: <http://virtual.flacso.org.ar/course/view.php?id=1366>
- Rozemberg, R. *Integración productiva y cadenas de valor en el MERCOSUR*. Red LATN (en línea). (Consulta: 12 de junio de 2016). Disponible en: [http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/WP\\_157\\_Cadenas-de-valor\\_Rozemberg.pdf](http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/WP_157_Cadenas-de-valor_Rozemberg.pdf)
- Stephenson, S. (2015). *Cadenas globales de valor: la nueva realidad del comercio internacional* (en línea). (Consulta: 21 de marzo de 2016). Disponible en: <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/cadenas-globales-de-valor-la-nueva-realidad-del-comercio-internacional>
- Varsky, H. Clase 19. *La integración productiva: su potencial para el desarrollo regional* (26-10). FLACSO Virtual. Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional - Cohorte IX. Consulta: 15 de febrero de 2016. Disponible en: <http://virtual.flacso.org.ar/course/view.php?id=1366>





# **SEGUNDA PARTE**

¿Fin de ciclo en la Región?  
Reflexiones sobre la agenda inconclusa de  
integración y las perspectivas futuras.



## MERCOSUR: Ideales y estrategia en la periferia del capitalismo

Por Leonardo Granato

“Devemos assumir nossa situação histórica e abrir caminho para o futuro a partir do conhecimento de nossa realidade. A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto-intitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade”.

Celso Furtado. *Brasil: A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 79.

### Introducción

El nuevo contexto sudamericano signado por cambios coyunturales en su espacio geopolítico y por desafíos específicos atribuidos a su principal emprendimiento asociativo, el MERCOSUR<sup>1</sup>, nos interpela acerca de la importancia de propiciar un conjunto de reflexiones que nos permitan una comprensión más cabal de la integración regional en Sudamérica, y del referido proceso integracionista en particular, principalmente en lo atinente a su significado y relevancia para países periféricos que pueden encontrar en tal unión de fuerzas un instrumento para el fortalecimiento de sus capacidades.

Si bien la mencionada forma de interpretar el concepto de integración regional no es nueva en América Latina, la primacía de cierta literatura extranjera, sobre todo de inspiración norteamericana, redirecciona el esfuerzo intelectual hacia un concepto de la integración regional que reduce sus potencialidades a la esfera económica en virtud de su carácter de instrumento facilitador del principio de libre comercio. Partiendo del reconocimiento de esta tendencia tan afian-

zada en nuestro medio de reproducción acrítica del conocimiento generado en los países desarrollados, proponemos, en este ensayo teórico, situar nuestra reflexión y análisis en el “Sur”, en los deseos y tradiciones públicas locales. De esta forma, inspirados en el concepto de “epistemología del Sur” de De Boaventura de Sousa Santos (Santos, 2009), buscamos, a través del presente ensayo, presentar un marco conceptual que nos brinde elementos para interpretar los rumbos del MERCOSUR situado en un sistema capitalista desigual.

De esta forma, además de esta introducción, el presente capítulo se compone de tres secciones y un apartado de conclusión. En la primera sección, trabajamos el concepto de integración regional, así como el método que entendemos apropiado para la adquisición de conocimiento en este campo. En la segunda sección, retomamos una serie de conceptos históricos, oriundos del pensamiento latinoamericano en materia de integración regional, que nos brinden subsidios para entender e interpretar la dinámica de la integración en la región sudamericana. Finalmente, en la tercera sección, y conforme el eje transversal propuesto por los organizadores de la presente obra colectiva, abordamos la dinámica particular del MERCOSUR, a través de los diferentes contextos políticos, a la luz de los referidos ideales históricos.

### Integración Regional: Concepto y método

Según lo hemos mencionado en la introducción, en esta primera sección, buscaremos explicitar el concepto de integración regional, así como el método de investigación adecuado para

1 Acrónimo de Mercado Común del Sur.

estudiar esta materia. Atento a que el término "integración" forma parte del lenguaje corriente de las ciencias sociales, y es utilizado indistintamente en el ámbito de diferentes disciplinas para expresar el ideal común de unir las partes separadas de un universo, debemos precisar que la integración que aquí consideramos es la que se realiza entre Estados soberanos, y es regional, porque no abarca el mundo en su conjunto, sino una parte limitada del mismo, en este caso, América del Sur.

Puntualizado lo anterior, debemos explicitar qué entendemos por integración regional. En primer lugar, vamos a comenzar diciendo que entendemos la integración regional como una política pública, con importantes efectos en los planos interno y externo del Estado que la implementa, pero a diferencia de la gran mayoría de las políticas públicas, esta política requiere de una contraparte que no es un ciudadano ni un elemento que está dentro de la órbita de ejercicio de su soberanía: es otro Estado, soberano, con intereses propios. De esta forma, queremos llamar la atención sobre el hecho de que, así entendida, la política de integración, además de pasar por las instancias de diseño y formulación de cualquier otra política pública, demanda "compatibilizar" intereses nacionales de los Estados soberanos involucrados en el proceso asociativo, cuyo movimiento natural es el de "cerrarse" dentro de sus fronteras con miras a la auto-preservación y supervivencia. En este sentido, la búsqueda de una convergencia entre los diferentes objetivos, intereses y expectativas de los Estados partes del emprendimiento regional (que emerge como un contra-movimiento producto de la voluntad y racionalidad política de los gobiernos involucrados) y la creación de mecanismos institucionales a través de los cuales canalizar las diferencias y conflictos entre los mismos, revela, sin duda, la complejidad de la integración, y nos permite contrabalancear visiones simplistas que restringen los "avances" de estos procesos a la "ausencia" de conflictividad.

Derivado de lo anterior, es menester reconocer que, así como cualquier otra política pública, la integración regional no es un instrumento "neutro" sino que conlleva visiones, valores y creencias, no siempre convergentes entre sí, sobre los factores que causan determinado problema público y sobre cuál es la forma de abordarlo para su solución. Descripta su naturaleza, afirmamos, entonces, que los procesos de integración regional implican disputas en torno a conjuntos de ideas, de significados, que a su vez constituirán determinados intereses, objetivos o preferencias. Y, finalmente, aparecen las instituciones que, en línea con lo ya mencionado, no son estructuras o entidades "neutras", sino portadoras de ideas y de objetivos, son estructuras de pensar y de actuar.

Esta opción de definición por nosotros adoptada representa, sin duda, también, una opción epistemológica. Myrdal (1965), resaltando el rol de las premisas de valor en el análisis científico, expresaba que el término "integración económica" es un término cargado de valor, implicando que, sea cual fuere su sentido, es deseable, y que ello no debe ser motivo de objeción en la investigación científica. El referido autor, preocupado con la orientación de las ciencias sociales, consolidada en el siglo XX, de formular conceptos "puramente científicos", objetivos, supuestamente "libres" de cualquier asociación con valoraciones políticas, nos advierte que no hay otro modo de estudiar la realidad social sino a través del punto de vista de los "ideales humanos", afirmando que, por motivos lógicos, nunca existió y nunca podrá existir una "ciencia social desinteresada" (Myrdal, 1965).

Según Myrdal (1965), el reconocimiento de que nuestros conceptos son cargados de valor implica que los mismos no puedan ser definidos sino en términos de valoraciones políticas, constituyendo premisas de valor para el análisis científico que deben tornarse explícitas por el investigador. De esta forma, continúa el autor, una premisa de valor no debe ser seleccionada de forma arbitraria: debe ser relevante y signifi-

cativa en relación a la sociedad en que vivimos (Myrdal, 1965). En este orden de ideas, las elaboraciones teóricas de sociólogos tales como Guerreiro Ramos ([1958] 1996) y Martínez Ríos (1960) ya advertían acerca de la importancia de contar con un método de asimilación crítica de la producción intelectual extranjera, así como de los valores implícitos o explícitos en la misma. Particularmente en materia de integración [económica], los valores asignados a tal concepto por las investigaciones provenientes de países desarrollados se condicen con sus propias realidades, y no con la situación de países periféricos y atrasados como los latinoamericanos. Adoptando la postura epistemológica aquí defendida, buscamos ir más allá de aquellas visiones teóricas que explican la integración regional vía oportunidades o restricciones sistémicas, como una técnica o como una fórmula de mero cálculo. Así, rescatando en Santos (2009) el poder de construir un conocimiento genuinamente local sobre el tema que nos convoca, buscamos sumergirnos, en la próxima sección, en las explicaciones y en los valores de la integración regional que surgen de nuestra propia historia, particularmente, de la condición periférica de nuestro continente.

### **Integración regional, política y valores**

Tal como lo hemos mencionado en la introducción del presente trabajo, el objetivo de esta sección es retomar conceptos históricos, oriundos del pensamiento latinoamericano en materia de integración regional, que nos brinden subsidios para entender e interpretar la dinámica de la integración en estos sures.

En primer lugar, es importante mencionar que las elaboraciones teóricas que surgieron localmente para “pensar” la integración, particularmente a partir de mediados del siglo XX, no pueden ser analizadas desconsiderando su “contexto”: la expansión del capitalismo y la hegemonía del pensamiento neoliberal. Históricamente, hubo diferentes formas de pensar la integración regional en América Latina, ya sea como

manifestación de una sociedad centrada en el mercado, ya sea como “reacción” a la expansión capitalista en el entendimiento de que tal sistema sólo garantizaba el atraso de los países más pobres con relación a los países más poderosos.

De esta forma, no resulta difícil visualizar cómo la disputa entre la ofensiva neoliberal (representada por autores como von Hayek, von Mises y Friedman) y el keynesianismo entre 1945 e 1970 aproximadamente, se reflejó en las primeras experiencias latinoamericanas de integración, a través de la dicotomía entre aquellos que defendían una política de integración basada en el principio de libre comercio (que a su vez tenía como motivación ser funcional a la liberalización promovida por instituciones multilaterales tales como el entonces GATT<sup>2</sup>, el FMI<sup>3</sup> y el Banco Mundial<sup>4</sup>) y aquellos que buscaban ir más allá, reafirmando la importancia de una “solidaridad estratégica” con vistas al desarrollo y a una inserción no subordinada en el sistema internacional.

---

2 Acrónimo de *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).

3 Acrónimo de Fondo Monetario Internacional.

4 Cabe aclarar que los abordajes liberales sobre integración regional son, de modo general, tributarios de la doctrina económica clásica. La influencia de ideas de autores como Adam Smith y David Ricardo son estructurantes del principio de apertura comercial global. Ya con relación al ámbito regional, se destacan los trabajos de Jacob Viner, fundador de la Escuela de Chicago, para quien la integración regional constituye un primer paso hacia el objetivo final de una arquitectura global de comercio plenamente libre. De esta forma, esta perspectiva asocia el concepto de integración a un modelo teórico de mercado perfecto, gobernado por las fuerzas mercantiles.



A semejanza de lo que ocurría en la integración europea, en la que encontrábamos una “Europa-mercado” y una “Europa-comunidad”, en términos de institucionales, esta dicotomía también se expresaba en la primera ola del regionalismo latinoamericano representado por la creación del Mercado Común Centroamericano y de la ALALC<sup>5</sup> en 1960, que en los ’80 sería sustituida por la ALADI<sup>6</sup>, y del Pacto Andino en 1969. Los países andinos y centroamericanos identificaban la integración como mecanismo de desarrollo mientras que Argentina, Brasil y México lo veían apenas como mecanismo de liberalización, restringiendo el rol del Estado a la eliminación de barreras al comercio.

Del “otro lado” de aquellas visiones que priorizaban la consagración del principio de libre comercio, encontraremos una serie de contribuciones, cargadas de valores trascendentes para nuestras sociedades, tales como desarrollo, igualdad y autonomía, que, según Paradiso (2008; 2009) son los factores estructurales que explican el ideal unificador que América Latina sostiene hace ya más de doscientos años<sup>7</sup>. Fueron contribuciones que centraron su reflexión en América Latina y en las relaciones asimétricas con el sistema internacional. Sin lugar a dudas, el principal antecedente con el que nos encontramos es el de los estudios sobre desarrollo eco-

nómico de la CEPAL<sup>8</sup> de los años ’50, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch. El diagnóstico de la CEPAL era el de que, siendo las economías latinoamericanas exportadoras de materias primas fuertemente dependientes de la demanda externa, la solución debería buscarse en la industrialización sustitutiva de importaciones, conducida por el Estado y no por las fuerzas del mercado, junto con la creación de un mercado común capaz de absorber una producción de grande escala y así ampliar los intercambios comerciales de forma equilibrada<sup>9</sup>. Así se presentaba la integración económica, al servicio del desarrollo, endógenamente entendido (CEPAL, 1959)<sup>10</sup>.

---

5 Acrónimo de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

6 Acrónimo de Asociación Latinoamericana de Integración.

7 Según el autor, el carácter de periferia del capitalismo, el grado de desigualdad con los países centrales, la heterogeneidad estructural, la vulnerabilidad externa y la convivencia dentro de un mismo espacio geopolítico continental con un poder hegemónico son aspectos presentes en el devenir histórico de la región, y de los cuales derivan la orientación y la identidad de la política latinoamericana (Paradiso, 2008; 2009).

---

8 Acrónimo de Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

9 En este sentido, dos aclaraciones son de gran importancia. La primera de ellas, que para evitar reproducir el mismo tipo de relación asimétrica y desigual que se observaba entre centro y periferia del sistema capitalista, la CEPAL proponía que las economías relativamente más avanzadas de la región redujesen sus barreras al comercio con los países más atrasados, sin exigir contrapartidas en el mismo sentido, impulsando así un comercio más equitativo. La segunda, que las inversiones en materia productiva debían ser coordinadas de forma tal de distribuir las en toda la región, contraponiéndose a la tendencia de las filiales de las empresas multinacionales radicadas en América Latina de centralizar sus inversiones en las mayores economías y polos productivos regionales.

10 La propuesta guardaba relación con las ideas presentadas por List ([1841] 1998) en su célebre obra “Sistema Nacional de Economía Política”, obra en la que defendía el proteccionismo comercial como forma de sostener la industrialización de los territorios alemanes, debido a que la manutención del libre comercio con las naciones industrializadas, principalmente con Gran Bretaña, obstaculizaría tal proceso. El

Ahora bien, el referido diagnóstico sólo vino después de una premisa fundamental formulada por la CEPAL, de forma pionera, en el marco del pensamiento latinoamericano: el sistema internacional es asimétrico, desigual y jerarquizado en un esquema “centro-periferia”, en cuyo contexto la desarticulación de las estructuras productivas se presentaba como una característica que los países latinoamericanos reproducen desde su pasado colonial. En el marco de este aporte, se consolidó un pensamiento que entendía la integración en los términos de un proyecto político, como una “acción política” (Aragão, 1969), y no simplemente como una “mera fórmula” o instrumento gerencial de mercado (Lanús, 1972). Tanto que el propio Celso Furtado, integrante del equipo comandado por Prebisch en la CEPAL, hacia finales de la década del '60 calificaría la integración regional como una “forma avanzada de política de desarrollo” (Furtado, 1967). En igual sentido, Myrdal (1965: 59) afirmaba que la integración, lejos de tratarse de un tema comercial o económico, implicaba problemas de cohesión social y de “solidaridad práctica internacional”, así como la institucionalización de órganos para el cumplimiento de los acuerdos intergubernamentales y acuerdos políticos de grande escala<sup>11</sup>.

Con base en la tradición cepalina se fueron gestando ideas también en las áreas del pensamiento social y de la ciencia política, desta-

cándose particularmente en la década del '60, autores como José Vasconcelos, José Ingenieros, Alfredo Palacios, Víctor Haya de la Torres y José Carlos Mariátegui, entre otros, que, rescatando el pensamiento social de finales del siglo XIX<sup>12</sup>, privilegiaban la “unidad latinoamericana” como reivindicación de la igualdad, la independencia y lo “autóctono”<sup>13</sup>; los teóricos de la “depen-

---

12 Una de las obras características del pensamiento latinoamericano de final del siglo XIX y principios del XX tal vez sea el ensayo “Ariel” (1900), de José Enrique Rodó, que trataba sobre un modelo identitario de reivindicación de la manera propia de ser, “la latina”, en oposición al pensamiento más difundido de final del siglo XIX en América Latina, caracterizado por el positivismo, por el utilitarismo, por el modelo anglosajón, por la imitación de los países ricos, etc. Asimismo, no podemos dejar de mencionar a José Martí, que, pocos años antes, en “Nuestra América” (1891), había insistido que la realidad latinoamericana no debía ser vista con lentes extranjeras, y que ideas e instituciones no podían ser trasplantadas. Finalmente, resaltamos las contribuciones de Bernardo Monteagudo con su “Ensayo sobre la necesidad de una Federación General de Estados Hispanoamericanos” (1823), y de Juan Bautista Alberdi, a través de su escrito sobre la conveniencia de un Congreso General Americano (1845).

13 En esta etapa, la integración de América Latina, conjuntamente con una revolución industrial endógena y autónoma, aparecía asociada a la “urgente liberación” (Dussel, 1973) así como a la ruptura con el “colonialismo” de poder, con la dominación ejercida por los países centrales sobre los periféricos en el mundo capitalista, que se extendía a todos los campos, desde el económico al cultural, al social y al político (Quijano, 2002). De igual manera, como crítica a la forma en que las ciencias sociales eran practicadas en los países periféricos, donde la sociedad no está fundada conforme criterios

---

antecedente es la propuesta de unión aduanera de los Estados de la Confederación Germánica, *Zollverein*. Es interesante mencionar que ya en la década de 1920, en la Argentina, Alejandro Bunge concibió la idea de crear una “Unión Aduanera del Sur”, que incluiría a Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, y que, en 1941, el propio Prebisch, como funcionario público del gobierno argentino, elaboraría una propuesta de tratado de integración económica con Brasil.

11 Véase, también, Myrdal ([1955] 1956).

dencia", con aportes de Theotonio dos Santos, André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini y Fernando Henrique Cardoso, entre otros, y en la década del '70 la llamada teoría de la autonomía. Este último movimiento, liderado por Juan Carlos Puig en la Argentina y Helio Jaguaribe en Brasil propició, en líneas generales, diversos análisis sobre la situación latinoamericana en el contexto mundial, sobre la asimetría existente en la relación América Latina-Estados Unidos, así como sobre la necesidad de ponderar el contexto regional como parte de la estrategia que debía ser impulsado por los países latinoamericanos buscando el desarrollo y la inserción internacional en un mundo bipolar (Bernal-Meza, 2015).

Al definir autonomía como la máxima capacidad de decisión considerando los condicionantes del mundo real, Puig (1980) reconocía la posibilidad que los países periféricos pudiesen "neutralizar" o "contrarrestar" el accionar hegemónico de los países centrales. Conforme los preceptos formulados por Puig, los países periféricos necesitan recursos mínimos y elites comprometidas con el proceso de "autonomización" así como de una integración real, con países semejantes, que les permita la máxima acumulación posible de poder para sustentar el proyecto de autonomía (O'Donnell; Link, 1973). Ya el propio Jaguaribe (1973), también orientaba su pensamiento hacia el llamado "modelo autónomo de desarrollo e integración" que permite dimensionar la importante alianza establecida entre desarrollo y autonomía (fin) e integración regional (medio). Para el autor, un desarrollo autónomo y un movimiento autónomo de integración de América Latina consistirían en procesos cuyas decisiones relevantes serían tomadas por actores y agencias latinoamericanos, y basa-

dos en sus propios intereses, conforme a su propia perspectiva y a través de sus libres decisiones (Jaguaribe, 1968).

Ya en los años '90, surgieron en la región nuevas elaboraciones teóricas sobre cómo entender la integración regional, alineadas con la ideología neoliberal que venía abriendo y consolidando espacios mundialmente desde la década de '70, y que encontró expresión en las propuestas de reforma del llamado "Consenso de Washington" para la construcción del Estado neoliberal en América Latina, eliminando la libertad de implementar políticas públicas que no se ajustaran a los objetivos de ajuste estructural. En este contexto, el nuevo paradigma para entender la integración regional significó un "quiebre" en relación al espíritu y al sentido histórico de la integración regional, idealizando un modelo de integración que privilegiase la dimensión comercial aperturista.

Las referidas características integraban lo que, en 1990, la CEPAL definió como lo que debería ser la nueva estrategia global de integración regional: el regionalismo abierto, que conciliaría la interdependencia nacida de los procesos de integración regional o de acuerdos comerciales de carácter preferencial y aquella nacida de las fuerzas mercantiles, también llamado de multilateralismo comercial. Será en 1994 que la CEPAL aplicará explícitamente el concepto de regionalismo abierto al contexto latinoamericano, bajo la consigna de servir para la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1994), en franca oposición a los tradicionales ideales formulados por la institución a mediados de siglo. De esta forma, fue impulsada la idea de una integración regional que funcionase como complemento de las políticas aperturistas dirigidas a promover una mejor inserción de los países latinoamericanos en la economía internacional<sup>14</sup>, doctrina que

---

propios, sino que es "algo a fundar", Guerreiro Ramos ([1958] 1996) colocaba la práctica de la "reducción sociológica" como condición para obtener "capacidad de autodeterminación". Véase, también, Devés Valdés (2000; 2003).

---

14 En términos institucionales, las ideas e intereses mencionados se materializaron en la creación

será reforzada en los años 2000 por el BID<sup>15</sup> (BID, 2002). Así las cosas, este modelo que buscó consagrar la idea de una integración al servicio de la liberalización comercial y de inserción de los países latinoamericanos en las cadenas globales productivas configuradas por los Estados más poderosos del sistema internacional, en beneficio propio y para mantener sus posiciones de poder, sólo cedería ante aquello que Harvey (2010: 198) llamó una “nueva forma de estatismo de izquierda”, representado por un cambio en la orientación política e ideológica en América Latina en lo referente a las pretensiones de superación del dogma neoliberal (Lima, 2013), y de creación de un orden pos-neoliberal (Sader, 2010). A pesar de la manifiesta imposibilidad de abandonar el paradigma mercantilista hegemónico de la década de los ’90, nuevas prácticas integracionistas se hicieron presentes en Sudamérica, que fueron retroalimentándose con perspectivas teóricas que buscaron “reinventar el regionalismo para el nuevo siglo” (García Delgado; Chojo, 2006: 123), así como vieron en las nuevas prácticas un modelo de desarrollo e inserción internacional soberano e socialmente orientado (Costa, 2005; Sarti, 2011; Visentini, 2013). En suma, se pretendía que la integración, como política de Estado, contribuyera para el combate de una división internacional del trabajo que impide la industrialización de los países latinoamericanos, así como la generación de conocimiento y de tecnología, como también contar con la suficiente libertad de maniobra para diseñar e

implementar proyectos nacionales viables de desarrollo (Ferrer, 2006).

## Reflexiones sobre el MERCOSUR

La génesis del MERCOSUR comenzó con la redemocratización de la Argentina y Brasil a mediados de los años ’80, de forma coincidente con el cierre del ciclo de crecimiento económico latinoamericano, con la crisis de la deuda externa y del modelo burocrático de Estado interventor y desarrollista. Con los objetivos principales de contribuir con el fortalecimiento del sistema democrático de las Nuevas Repúblicas y afianzar la paz en la región, y basados en las tradicionales concepciones cepalina y autonomista ya abordadas, los gobiernos argentino y brasileño, que ya había dado importantes pasos en la cooperación bilateral desde inicio de la mencionada década, crearon, a través del Programa de Cooperación e Integración Económica (1985-1988) y del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988), las bases para la creación paulatina de un mercado común que contribuyese para el desarrollo interno de sus países —a través de protocolos sectoriales de coordinación interindustrial— y la inserción autónoma en la arena internacional (Granato, 2013).

Ya a inicios de la década de 1990, al abrazar el modelo de Estado “neoliberal” como “alternativa” ofrecida por los países centrales frente a la crisis (y como condición para obtener nuevos préstamos), los países latinoamericanos fueron “invitados” a adoptar (con la anuencia de las elites locales) los principios del Consenso de Washington que prescribían, esencialmente, la liberalización financiera y comercial, los incentivos a la exportación para garantizar el pago de la deuda externa, la desestatización, la descentralización, la disciplina fiscal y la reducción del gasto social, la desregulación y la privatización de los servicios públicos, entre otros. En este contexto, con relación a la integración regional en particular, los nuevos gobiernos neoliberales de Argentina y de Brasil redefinieron el proceso de integración bilateral transformándolo en instru-

---

del MERCOSUR, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, integrado por México y en la reformulación del Pacto Andino, ahora Comunidad Andina, que representaban la segunda ola de regionalismos, adaptados a las nuevas directrices neoliberales.

15 Acrónimo de Banco Interamericano de Desarrollo.

mento de liberalización comercial. De tal convergencia bilateral, juntamente con Uruguay y Paraguay, nació el MERCOSUR, con la firma del Tratado de Asunción de 1991. Ese acuerdo determinaba las condiciones para transitar hacia un mercado común, entre las que podemos mencionar, conforme la propia letra del tratado, la libre circulación de bienes y factores productivos. De esta forma, la desarticulación de las barreras comerciales pasó a ser el objetivo principal del proceso de integración, substituyendo el cumplimiento de los protocolos sectoriales de la etapa anterior, que concebían la integración interindustrial como estrategia de desarrollo, igualdad y autonomía. A partir de ese momento, el objetivo del proceso asociativo ya no sería el de proteger las economías nacionales en pleno proceso de despegue y diversificación, y sí el de utilizar el pretendido "mercado regional" como plataforma de inserción en el nuevo orden económico internacional movilizado por las fuerzas del mercado (Rapoport, 2009). Esto es importante que sea dicho porque si bien se buscaba la conformación de un mercado común que pudiese, presuntamente, "fortalecer" a los Estados miembros, eran los mismos Estados los que a través de innumerables excepciones perforaban la posibilidad de conseguir un esquema más sólido para convertirse en una simple área de libre comercio que dejaba a los Estados partes más expuestos a la "mano invisible" del mercado. Por otra parte, cumplir con el objetivo del mercado común en un escenario signado por fuertes asimetrías competitivas entre los países miembros, y por la ausencia de una agenda real y eficaz de coordinación de políticas para su combate, se mostraba prácticamente inviable, lo que, en los hechos, fue confirmado.

El nuevo enfoque integracionista suponía, de esta manera, que los países del bloque no contaban con factores autónomos de desarrollo, principalmente con la capacidad de decisión para viabilizar proyectos de desarrollo, y consecuentemente, debían asociarse a un centro hegemónico externo que determinaría su inserción

en la división internacional del trabajo, conforme sus ventajas competitivas estáticas, fundadas en la producción de materia prima y en la mínima capacidad de desarrollo tecnológico e industrial. En otras palabras, la integración bilateral de carácter desarrollista fue substituida por la integración "abierta" a los mercados, colocando la promoción del comercio y de las inversiones extranjeras como eje dinámico del proceso.

La impronta neoliberal también se reflejó en la estructura institucional "mínima" adoptada por el MERCOSUR (antes y después del Protocolo de Ouro Preto de 1994, que estableció la estructura definitiva) centralizada en los poderes ejecutivos<sup>16</sup>, con énfasis en la eficiencia en la administración y ejecución del Tratado de Asunción, y con bajo costo para Estados partes. El carácter intergubernamental de la arquitectura institucional definitiva aprobada en Ouro Preto encontró fundamentos no sólo en el espíritu eminentemente comercial del emprendimiento regional, sino también en el ideario organizacional hegemónico en ese momento, el del *New Public Management*, adoptado por las administraciones públicas de los Estados partes<sup>17</sup>.

---

16 Particularmente en los primeros mandatarios, encargados de la conducción política del bloque, y en los ministros de economía y de relaciones exteriores, que integraban el órgano ejecutivo del MERCOSUR. La estructura institucional inicial no preveía la participación de legisladores, los cuales se movilizaron para mantener la Comisión Parlamentaria Conjunta prevista en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1989. No obstante, la falta de poder para legislar y fiscalizar excluía a los parlamentarios del proceso decisorio del bloque, reservando a la mencionada Comisión un papel de subordinación a los designios de los primeros mandatarios.

17 Tal como explica Miskoczky (2004), en el contexto de la crisis del capitalismo que se inició en la década del '70 fue necesario reorganizar la

A pesar del aumento exponencial de los flujos de comercio intra y extrazona, así como del mantenimiento de las corrientes de inversiones extranjeras, en la llamada “época de oro para los mercados” (Bouzas, 2001), el MERCOSUR no consiguió escapar de las crisis internas de Brasil y Argentina, y hacia finales de la década de los '90 una cierta “fragilidad” se instaló definitivamente en el bloque, tendencia que a pesar de los esfuerzos por su “relanzamiento” de los años 2000, sólo sería revertida a partir de las convergencia argentino-brasileña iniciada en 2003.

De esta forma, con los nuevos gobiernos de Argentina y de Brasil se constató que el MERCOSUR podía avanzar retomando los tradicionales valores de desarrollo, igualdad y autonomía que guiaron el proceso de integración desde sus inicios y, sobre todo, incorporando nuevos temas y actores, de forma consistente con los proyectos nacionales que estaban siendo implantando en la esfera interna de esos países. Como ya hemos afirmado en otros estudios, en el considerado período áureo de la integración de 2003-2010, se buscó una “reformulación” conceptual del bloque (Granato, 2015a; 2015b), en orden a convertirlo en una herramienta al servicio de los respectivos proyectos nacionales de desarrollo, y que tuviera en la inclusión social y productiva, en la profundización del proceso de aproximación de las sociedades y en la creación de una identidad común, sus principales dimensiones (Granato; Costa, 2016). Este es, en definitiva, el modelo de inclusión social e inserción internacional que ha venido impulsando la

---

relación entre poder público y mercado, a fines de renovar las posibilidades de acumulación y crecimiento económico. En este contexto, comenzó a ser desarrollado el “brazo” gerencial del neoliberalismo, identificando entre su principal vertiente al *New Public Management* que buscaba sustituir los tradicionales métodos de la organización burocrática del Estado por las técnicas y valores del mercado o de la gestión de negocios.

alianza argentino-brasileña, con expresivo apoyo del resto de los países miembros, así como de partidos políticos y movimientos y organizaciones de la sociedad civil, y materializado en los llamados “Consenso de Buenos Aires” y “Compromiso de Puerto Iguazú”, de octubre de 2003 y noviembre de 2005, respectivamente.

No obstante, también es fundamental resaltar que, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de Brasil y la Argentina en incorporar nuevas dimensiones al proceso de integración (tales como la productiva, política, social y de tratamiento de las asimetrías), la orientación fuertemente mercantil del bloque continuó prevaleciendo<sup>18</sup>, y una muestra de ello puede ser encontrada en la llamada “integración productiva”, que buscaría retomar las tradicionales premisas desarrollistas cepalinas, *aggiornadas* y actualizadas a la realidad del nuevo siglo. Al recuperar su importancia en el debate regional, el tema de la integración productiva adquirió un lugar central en las agendas de la Cumbre del MERCOSUR que tuvo lugar en la ciudad de Córdoba, en julio de 2006, y en la Cumbre Social de Brasilia, de diciembre de ese mismo año. Las declaraciones oficiales que surgieron de tales instancias reflejaron el compromiso con un proyecto de integración productiva regional, con énfasis en el desarrollo de cadenas de complementación productiva de las

---

18 En sintonía con esta idea, podemos citar a Porta (2015) para quien la “utopía” del llamado “MERCOSUR Social y Productivo” continúa, de alguna forma, limitada por el MERCOSUR comercial. En palabras del autor: “Mi impresión es que aquella utopía (un deseo no necesariamente concretado) está arrinconada, asustada y, finalmente, trabada por el ‘fantasma’ del MERCOSUR comercial; la transición entre una fase y otra ha resultado ser bastante más complicada de lo que inicialmente parecía y, en particular, de lo que la sintonía y afinidad política de los gobiernos del MERCOSUR en los últimos años parecía preanunciar” (Porta, 2015: 105).



PyMEs<sup>19</sup>, y en la participación de empresas de menor desarrollo relativo. En esta línea, los ministros de las respectivas áreas fueron instruidos a dar forma a un plan de desarrollo e integración productiva regional. A pesar de la aprobación, en 2008, del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR<sup>20</sup> y del Fondo MERCOSUR de Apoyo a las PyMEs<sup>21</sup>, y en 2012, del Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR<sup>22</sup>, la articulación de políticas industriales comunes, desafiantes del tradicional modelo de dependencia de los países centrales, es, aún hoy, un tema pendiente<sup>23</sup>. Por otra parte, tal tema, conjuntamente, con el avance de las negociaciones con la Alianza del Pacífico, proyecto encuadrado en la concepción de regionalismo abierto, podría indicar un “proceso de desintegración” en curso en América del Sur (Padula, 2013).

Otra de las evidencias sobre la prevalencia de la lógica y valores del mercado en el MERCOSUR puede ser encontrada en la estructura institucional del bloque, así como en la pretendida presencia de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones, como forma de ampliación de la base de sustentación social del proceso de integración. En primer lugar, la falta de una reforma de la estructura institucional mínima adoptada en Ouro Preto<sup>24</sup> simboliza la plena

vigencia de los ideales organizacionales típicos del modelo gerencial impulsado por la corriente ya mencionada del *New Public Management*. En este sentido, según Porta: “buena parte del diseño vigente en el MERCOSUR está asociado a una racionalidad distinta a la requerida por la nueva etapa, sigue vinculado a la racionalidad aperturista y confiada en los mecanismos de mercado propia de los años noventa; la lógica de esa agenda ‘comercial’ no se ha modificado sustantivamente” (2015: 109). La realidad es que la inclusión de nuevos temas y actores en el proceso de integración, conforme pretendido en esta nueva etapa, requeriría de una reforma institucional que abrazase, política y administrativamente, el nuevo bloque idealizado.

En segundo lugar, expondremos algunas cuestiones con relación a la inclusión de nuevos actores en el proceso de gobernanza regional que dejan al descubierto el descompás entre el discurso y lo efectivamente puesto en práctica, permitiéndonos cuestionar, de alguna forma, la capacidad política de los gobiernos centrales, principalmente de la Argentina y de Brasil, para articular actores e intereses (estatales y no estatales) diversos<sup>25</sup>, a efectos de crear una base de legitimidad y de acción política que permitan fortalecer el MERCOSUR. Particularmente, nos referiremos a la creación de tres instancias fundamentales de esta nueva etapa como son el

---

19 Acrónimo de pequeñas y medianas empresas.

20 Decisión CMC nro. 12/2008.

21 Decisión CMC nro. 13/2008.

22 Decisión CMC nro. 67/2012.

23 Véase, para mayores detalles, el informe presentado por el Alto Representante del MERCOSUR, Samuel Pinheiro Guimarães, en julio de 2012, en ocasión de su renuncia al cargo (Guimarães, 2012).

24 Sobre la reforma institucional del MERCOSUR, véase Caetano; Vázquez; Ventura (2009).

---

25 En ese sentido, ya el propio Puig (1986: 41) definía la integración como un “fenómeno social” que envuelve una multiplicidad de “grupos humanos”, sean de orden gubernamental o no, que deben ser articulados en torno de una convergencia de intereses compartidos.



PARLASUR<sup>26</sup>, el FCCR<sup>27</sup> y la UPS<sup>28</sup>, instancias que se presentaron desde un comienzo como esenciales para pensar la política de integración regional en un contexto democrático.

Con relación al PARLASUR, este fue creado en 2005 para avanzar rumbo a la ampliación de la representación política, a la democratización y a la legitimación consecuente del proceso de integración<sup>29</sup>. No obstante, según el propio Protocolo Constitutivo<sup>30</sup>, el PARLASUR es un órgano de carácter meramente consultivo (no vinculante), desprovisto de cualquier poder decisorio, de control y de fiscalización; cuestión que nos remite, una vez más, al fuerte esquema centralista original del bloque. Además de tal cuestión, actualmente, la elección para legisladores del PARLASUR opera de forma indirecta en la mayoría de los países miembros, con excepción de Paraguay y de la Argentina, que ya aprobaron e internacionalizaron la norma que prevé elecciones directas.

En referencia al segundo caso, el del FCCR, podemos decir que, de forma semejante al caso anterior, esta nueva instancia, creada en 2004<sup>31</sup>,

vino a responder una demanda de mayor democratización y participación efectuada por los gobiernos subnacionales de los países miembros, particularmente canalizada a través de la Red de Mercociudades<sup>32</sup>. A pesar del importante rol de estimular el diálogo y la cooperación, así como la implementación de políticas públicas locales favorables a la integración entre las autoridades municipales y provinciales, las prerrogativas de este Foro son estrictamente consultivas, marginando cualquier posibilidad de tornar efectiva la participación de los gobiernos locales, en tanto puntos de enlace con la sociedad, en el proceso decisorio del bloque mercosureño.

Por último, con relación al tercer caso, que se relaciona con la cuestión de la participación de la sociedad civil en los asuntos del bloque<sup>33</sup>,

26 Acrónimo de Parlamento del MERCOSUR.

27 Acrónimo de Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.

28 Acrónimo de Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR.

29 A pesar de que el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo y el Tratado de Asunción ya previesen el establecimiento de una Comisión Parlamentaria Conjunta con el objetivo de incorporar el poder legislativo en el proceso de integración, sería solamente a partir de 2003 que se avanzaría en configurar más claramente una institución de este tipo.

30 Decisión CMC nro. 23/2005.

31 Decisión CMC nro. 42/2004.

32 Sobre la Red de Mercociudades y la revalorización del concepto de institucionalidad social, véase Mendicó (2016).

33 Hasta finales de la década de los años '90, la representación de la sociedad civil estuvo restringida a los sectores económicos, especialmente a las asociaciones empresariales y organizaciones sindicales. A partir de la etapa iniciada en 2003, el MERCOSUR ha venido reafirmando el compromiso de dar la legitimidad democrática y el sustento social necesarios para un mejor desempeño del bloque, viabilizando, de modo práctico, los espacios de participación social en la estructura institucional vigente, principalmente a través de las llamadas "Cumbres Sociales", organizadas por los puntos focales del Programa Somos MERCOSUR que, desde 2006, se tronaron un evento regular de la agenda oficial del proceso de integración. Resulta interesante aclarar que este asunto abrió espacio también para otras acciones en los ámbitos internos de los Estados partes, tales como el *Programa Mercosul Social e Participativo*, en Brasil, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, coordinado por la Representación Especial para la Integración y la Participación Social,

podemos expresar que la mencionada UPS vino a representar otro de los avances en reconfigurar el MERCOSUR, a pesar de que sus alcances también se hayan mostrado bastante limitados. Nos referimos, principalmente, a que, diferentemente a los casos del PARLASUR y al FCCR, la UPS<sup>34</sup>, cuya prerrogativa fundamental es la de actuar como canal institucional de diálogo con los movimientos y organizaciones de la sociedad civil, no consiguió siquiera conquistar el estatus de consejo consultivo, delimitándose su actuación al ámbito de la Alta Representación del MERCOSUR. Sin perjuicio de lo anterior, entendemos que es importante especificar, también, en primer lugar, que para el ejercicio de la participación social es fundamental contar con una política de transparencia y de acceso a la información, inexistente en el bloque, que torne operativa tal participación, y, en segundo lugar, que participación social no presupone control social, siendo tal control, al igual que el control ejercido por el legislativo, elemento esencial de las complejas democracias contemporáneas.

Un último comentario debe ser dedicado a otro de los instrumentos característicos de esta etapa que reconoce y busca dar tratamiento a las grandes asimetrías y desigualdades nacionales y sociales dentro de cada país y del bloque de integración como un todo: el FOCEM<sup>35</sup>. Creado en 2004<sup>36</sup> y puesto en marcha en 2007, este Fondo se presenta como el primer mecanismo de transferencia de recursos en la historia del bloque, que debe financiar los programas de convergencia estructural, de desarrollo de la competi-

---

en Argentina, y el Sistema de Diálogo y Consulta entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las organizaciones de la sociedad civil, en Uruguay.

34 Decisión CMC nro. 65/2010.

35 Acrónimo de Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR.

36 Decisiones CMC nros. 45/2004 y 18/2005.

tividad, de cohesión social y de fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración. A pesar del esfuerzo revelado en la creación de este mecanismo compensatorio y redistributivo en favor de los países más pobres, en línea con lo argumentado en los casos anteriores, la agenda relacionada con las asimetrías estuvo, en el período de estudio, mayormente determinada por cuestiones coyunturales, que por una estrategia sostenible de largo plazo para reducir disparidades. Asimismo, la ausencia de esta estrategia de largo plazo se articula también con el peso relativo de los fondos (Granato, 2014).

De esta forma, a partir de lo expresado en la presente sección, podemos concluir que, a pesar de la intención de recuperación, en los últimos quince años, de los ideales tradicionales de desarrollo, igualdad y autonomía como objetivos naturales del carácter periférico del bloque, las evidencias retratadas muestran un déficit en la gestión de algunas de las iniciativas pensadas para contrabalancear el carácter preponderantemente mercantil así como para ampliar las bases de legitimidad y de sustento social del proceso de integración mercosureño. Actualmente, ante una nueva ola conservadora en la región, que tiene entre sus principales indicadores en el Cono Sur el triunfo de Mauricio Macri en la Argentina y el proceso de *impeachment* contra la presidenta Dilma Rousseff en Brasil, el MERCOSUR parece estar compelido nuevamente a retrotraer su poder de transformación del tejido social para reforzar sus metas mercantiles, reduciendo sus potencialidades ante los sectores económicos, así como también mediáticos, que resisten la ampliación de derechos sociales de la última década<sup>37</sup>.

---

37 En el caso de Brasil, el gobierno interino de Michel Temer ya mostró su intención de "disciplinar" el MERCOSUR conforme los designios del "mercado", alineándolo con los principios de un proyecto de gobierno deslegitimado por haber sustraído a la soberanía la decisión sobre

## A modo de conclusión

A lo largo del presente ensayo, buscamos retratar la importancia de pensar la integración regional, como proyecto político, *para y desde* nuestro continente. Basándonos en una consolidada tradición intelectual en las ciencias sociales que defiende la importancia de interpretar y analizar los fenómenos a la luz de conceptos, ideales y valores emergente de nuestras sociedades y realidades locales, sistematizamos un conjunto de aportes teóricos que entendemos esenciales para

quién gobierna, sin que medie una elección. En su discurso al asumir el cargo de ministro de Relaciones Exteriores, el 18 de mayo de 2016, José Serra expresaba: *“Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecer-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México”*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016> (Acceso: 22/06/2016). En el caso de Argentina, en ocasión de la visita de José Serra a Buenos Aires, según informe de prensa oficial de fecha 23 de mayo de 2016, la ministra Susana Malcorra sostuvo “la necesidad de *perfeccionar* el MERCOSUR e incorporarle nuevas disciplinas en línea con los procesos de integración *más modernos*, impulsando avances concretos en los temas relevantes de su agenda y dando mayor dinamismo a su relacionamiento externo” (la cursiva nos pertenece). Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.ar/visita-del-canciller-del-brasil-mercotur> (Acceso: 18/07/2016).

entender la cuestión de la integración regional en nuestros países, en el contexto de un sistema interestatal capitalista en constante evolución y reconfiguración. Valiéndonos de los aportes antes mencionados, analizamos el devenir del MERCOSUR, en tanto expresión concreta de los valores imperantes en nuestra América del Sur en materia de integración regional. Así como a nivel conceptual pudimos reflejar la disputa entre el principio de libre comercio/lógica del mercado y los ideales de desarrollo, igualdad y autonomía existente en nuestro medio, en el MERCOSUR, conforme hemos visto, no fue diferente.

En medio de una fuerte hegemonía del principio mercantil que marcó al MERCOSUR desde sus inicios, valores como la reciprocidad, la solidaridad y el reconocimiento de las grandes asimetrías y desigualdades nacionales y sociales fueron expresión de un nuevo entendimiento en este campo a partir de los años 2000. Las dimensiones productiva, social, política y de tratamiento de asimetrías se expresaron con singular relevancia a través de diferentes instrumentos e instancias creadas. A pesar de ello, también debemos reconocer que este “cambio de visión” en la forma de concebir el MERCOSUR, y las políticas consecuentes, parece no haber tenido la fuerza suficiente para “reformular” efectivamente el bloque, que buena parte de su dinámica sigue asociada a una racionalidad aperturista distinta a la requerida en la nueva etapa característica de la última década. De cualquier manera, más allá de las críticas que puedan formularse, el MERCOSUR cuenta hoy con importantes conquistas producto de los grandes esfuerzos realizados en los últimos tiempos por recuperar una identidad fundada en los tradicionales ideales de desarrollo, igualdad y autonomía; ideales que a pesar de las eventuales “renovaciones” o “modernizaciones” que puedan avvicinarse, permanecerán latentes, desafiantes.

Pensar en un *fin de ciclo o paréntesis* en la región nos remite, actualmente, a una coyuntura que pretende “ajustar” el plan de acción,

que ha venido implementándose en los últimos años, orientado a la *construcción* de un modelo de integración más adecuado a nuestra realidad periférica. En tal contexto, cabe preguntarnos (y alertar) acerca de los costos, en términos de inserción internacional y desarrollo, que la interrupción de la referida construcción pueda acarrear para nuestra región (en vez de darle continuidad y perfeccionarla). Probablemente, sea este el desafío teórico de la integración regional más urgente para la Universidad Latinoamericana, que está llamada por naturaleza a mantener viva la reflexión crítica, propiciando la creación de marcos conceptuales y de investigación adecuados para entender nuestro lugar en el mundo.

### Referencias bibliográficas

- Aragão, J. M. (1969). Integración latinoamericana y desarrollo nacional. *Revista de la Integración*. Nro. 4, pp. 152-180, mayo.
- BID. (2002). *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Buenos Aires: BID.
- Bernal-Meza, R. (2015). *La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia*. En J. Briceno Ruiz y A. Simonoff (Eds.). *Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía* (pp. 95-120). Buenos Aires: Biblos.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*? *Desarrollo Económico*. Vol. 41, nro. 162, pp. 179-200, julio-septiembre.
- Caetano, G., Vázquez, M., Ventura, D. (2009). Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. En G. Caetano (Coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-76). Montevideo: CEFIR: Trilce.
- CEPAL. (1959). *El mercado común latinoamericano*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- 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.
- Costa, D. (2005). *Estrategia nacional: la cooperación sudamericana como camino para la inserción internacional de la región*. Buenos Aires: Prometeo.
- Devés Valdés, E. (2000). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*. Buenos Aires: Biblos: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Devés Valdés, E. (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos.
- Dussel, E. (1973). *América Latina: dependencia y liberación*. Buenos Aires: Fernando García Cambeiro.
- Ferrer, A. (2006). *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, C. (1967). *Teoría e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional.
- García Delgado, D., Chojo, M. (2006). *Desarrollo e integración regional. Hacia un modelo productivo social*. En D. García Delgado y L. Nosetto (Comps.). *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos* (pp. 119-137). Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Granato, L. (2015a). *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris.
- Granato, L. (2015b). *A diez años del rechazo al proyecto Alca: Avances y dificultades del MERCOSUR actual*. En J. M. Karg y A. Lewit (Coords.). *Del no al Alca a Unasur* (pp. 139-150). Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Granato, L. (2013). *As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da integração regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação*. En Charles Pennaforte y Roberto Miranda (Orgs.). *Brasil e Argentina: da rivalidade à cooperação* (pp. 131-156). Rio de Janeiro: Edições Cenegri.
- Granato, L. (2014). El lento pero desafiante avance del MERCOSUR: el tratamiento de las asi-

- metrías y la cuestión productiva. *La Revista del CCC*. Vol. 1, nro. 21, enero-junio.
- Granato, L. y Costa, M. M. M. da. (2016). O processo de criação de uma cidadania regional: uma contribuição ao fortalecimento do Mercosul Cidadão. En Marli M. Moraes da Costa (Org.). *Direito, Cidadania & Políticas Públicas* (pp. 11-37). Curitiba: Multideia.
- Guerreiro Ramos, A. ([1958] 1996). *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Guimarães, S. P. (2012). Relatório ao Conselho de Ministros. *Comunicação & Política*. Vol. 30, nro. 2, pp. 181-190.
- Harvey, D. (2010). Organización para la transición anticapitalista. *Crítica y emancipación: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*. Nro. 4, pp. 167-193, segundo semestre.
- Jaguaribe, H. (1973). *Dependencia y autonomía en América Latina*. En H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. Wionczek y T. dos Santos. *La dependencia político-económica de América Latina* (pp. 1-85). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Jaguaribe, H. (1968). *Desarrollo económico y desarrollo político*. Buenos Aires: Editorial de Buenos Aires.
- Lanús, J. A. (1972). *La integración económica de América Latina*. Buenos Aires: Juárez Editor.
- Lima, M. R. S. de. (2013). Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*. Nro. 90, pp. 167-201.
- List, F. ([1841] 1998). *Sistema Nacional de Economía Política*. São Paulo: Nova Cultural.
- Martínez Ríos, J. (1960). La reducción sociológica como tarea metódica-práctica de los sociólogos latinoamericanos. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 22, nro. 2, pp. 583-592, mayo-agosto.
- Mendicoa, G. E. (2016). *La epistemología del Sur: cómo entenderla en el proceso de integración regional. Las Mercociudades y el contexto social y político para su afianzamiento*. En G. E. Mendicoa (Comp.). *Hacia una epistemología del Sur. Las Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración*. Ensayos (pp. 19-40). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Misoczy, M. C. A. (2004). Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública. En *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança*, 1, 2004. Rio de Janeiro: ANPAD.
- Myrdal, G. (1965). *O valor em teoria social*. Traducción de Oracy Nogueira. São Paulo: Editora USP.
- Myrdal, G. ([1955] 1956). *Solidaridad o desintegración. Tendencias actuales de las relaciones económicas internacionales en el mundo no soviético*. Traducción de Ernesto Cuesta y Oscar Soberrón. México, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G., Link, D. (1973). *Dependencia y autonomía*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Padula, R. (2013). A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. *Revista do IMEA-UNILA*. Vol. 1, nro. 2, pp. 30-47.
- Paradiso, J. (2008). *Prólogo*. En E. A. P. Caldas y L. Granato (Coords.). *Integración Regional Sudamericana: Quo Vadis?* (pp. 10-13). Mossoró: Igramol.
- Paradiso, J. (2009). *Política e integración*. En *Segundo Encuentro de Pensamiento Político* (pp. 141-149). La Plata: DGCEPBA.
- Porta, F. (2015). La utopía del “MERCOSUR social y productivo” y el fantasma del “MERCOSUR comercial”. En D. García Delgado y C. Ruiz del Ferrier (Comps.). *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad: Desafíos y políticas públicas* (pp. 105-111). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana*. Nro. 109, pp. 40-62.
- Quijano, A. (2002). Colonialidade, poder, globalização e democracia. *Novos Rumos*. Vol. 17, nro. 37, pp. 4-28.

- Rapoport, M. (2009). Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. *Diplomacia, Estrategia e Política*. Nro. 10, pp. 26-50, outubro-dezembro.
- Sader, E. (2010). *El nuevo topo: los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, CLACSO Coediciones.
- Santos, B. de S. (2009). *Una Epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, CLACSO Coediciones.
- Sarti, I. (2011). *A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas*. En G. Caetano (Coord.). *MERCOSUR: 20 años* (pp. 303-316). Montevideo: CEFIR.
- Visentini, P. G. F. (2013). *A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier.

## Incógnitas para América Latina ante el cambio del ciclo económico

Por Jorge Marchini

### Introducción

En las últimas décadas América Latina ha vivido notorias alteraciones de los escenarios políticos y económicos. La “década perdida” de los años ’80 derivó en las crisis de la deuda e hiperinflaciones que sepultaron las genuinas esperanzas de mejoramientos con la restitución democrática luego de dictaduras. Los “años ’90”, que prometían poner a la “vanguardia del mundo” a la región por la preeminencia de gobiernos neoliberales, terminaron con desastrosas desarticulaciones económicas financieras y sociales. El nuevo siglo de “los 2000”, luego de un periodo inicial de dolorosos ajustes y reestructuraciones, derivó en una época esperanzadora tanto por el surgimiento de gobiernos “populares” anti-neoliberales ponderando la necesidad de unir la región y restituir el rol del Estado para atender la deuda social, como por un crecimiento económico sostenido ejemplar, sólo comparable con los países asiáticos (Marchini, Kupelian, Urturi, Wierzba, 2013). Pero sin lugar a dudas, este ciclo ha cambiado abruptamente en el último período.

Nuevamente se vuelve a hablar en ámbitos académicos internacionales de “irremediable crisis de América Latina” (Edwards, 2010). Se multiplican el desconcierto y los interrogantes: ¿Qué ha ocurrido? ¿Se trata de un sino indefectible e insondable de ciclos repetidos de auge y caída que parecen repetirse irremediabilmente cada década? ¿Qué debates y análisis están pendientes en América Latina para los cientistas sociales, no sólo para comprender qué es lo que ha ocurrido sino para evitar que se repita el tío vivo

de una aparente historia irremediable de esperanza y frustración?

En el plano económico, el desafío general es que es preciso volver a analizar la relación con los viejos dilemas del desarrollo periférico (Prebisch, 1968). El centro de atención debe ser si acaso la histórica prevalencia de la especialización mundial de los países latinoamericanos en la explotación y exportación de productos primarios –y/o de baja industrialización– y la subordinación a movimientos de capitales internacionales que los hace altamente dependientes y vulnerables a crisis externas tanto comerciales como financieras, o no.

### La globalización ya no es lo que era

Si bien en un principio los efectos negativos de la crisis mundial 2007/2008 se hicieron sentir centralmente en los países centrales más expuestos por la explosión de una burbuja especulativa y la magnitud de créditos impagables, la evolución posterior ha demolido un nuevo mito surgido al iniciarse la crisis: que los países productores calificados de materias primas podrían haberse “desacoplado” por primera vez de una crisis internacional (Wyld, 2012).

Consideramos que no sé evaluó oportunamente que el crecimiento había sido impulsado por condiciones excepcionales positivas pero no sustentables en el tiempo en el mercado mundial relacionadas circunstancialmente con un auge de la demanda. Esta se basaba en gran medida en un crecimiento artificial del crédito con sofisticados reaseguramientos altamente especulativos que conllevarían justamente a su expresión en una crisis más amplia.



La ilusión que el problema estructural recurrentemente explicitado por los pensadores económicos de la periferia sobre los términos de intercambio negativos para los productos primarios podría haber sido definitivamente revertido por el auge de nuevas economías emergentes, quedó desarticulada por la evolución posterior. Sobre todo desde el año 2012, se ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de América Latina a la caída de los precios de los *commodities* de exportación (petróleo, alimentos, minerales, etc.), y a la incertidumbre y las presiones que provoca la dependencia a flujos de crédito e ingreso de capitales de corto plazo. Las dificultades han ido influyendo en forma distinta en cada país dependiendo tanto de su especialización como de las reacciones políticas y sociales al cambio abruptamente negativo de ciclo (CEPAL, V.A).

La cruda realidad es que ha quedado en evidencia que los serios problemas y desequilibrios que persisten en la economía mundial ahondan la vulnerabilidad regional. La mayor globalización y liberalización de los mercados no ha sido garantía para la continuidad del crecimiento, sino, por el contrario, ha pasado a ser en el último período fuente de crecientes dificultades y aún mayores desequilibrios. La vulnerabilidad es mayor al ser las economías periféricas más expuestas por la aversión al riesgo del capital en un período de incertidumbre. Ha ido aumentando fuertemente el endeudamiento público para compensar desequilibrios y movimientos de capitales, siendo además la volatilidad, facilitada por la enorme desregulación financiera internacional, que no se ha revertido en los últimos años sino, por el contrario, ahondado (Bari y Gallagher, 2015).

Paradójicamente, las economías regionales pueden ser llevadas a mayores desequilibrios al ser particularmente afectadas por el derrame de la crisis y las decisiones de países centrales. La incertidumbre es mayor con el entramado cada vez más complejo de la globalización, al no constarse con grados de autonomía nacional o regional para fortalecer economías rebalanceando la

relación entre sus dinámicas internas y externas. Se ha profundizado la endeblez por la dependencia a mercados de exportación en baja y de capitales externos inestables. Se ha planteado en los debates internacionales la necesidad de nuevas instancias que contemplen los mayores desequilibrios comerciales y financieros que no se solucionan con ajustes automáticos de mercado (Marchini, 2015).

El equilibrio alcanzado y los mecanismos de consulta y coordinación pos-crisis son aún provisionales y limitados. Persisten diferencias y tensiones que siguen siendo afrontadas circunstancialmente, caso a caso, y no estructuralmente. Tampoco existe claridad sobre el balance internacional y la eventual influencia y derivados de disputas que pueden tener un continente económico y financiero, pero que también se enmarcan en confrontaciones geopolíticas inéditas en un mundo que afronta también cambios inciertos y conflictos delicados generales.

Para los países periféricos, como son todos los de América Latina —incluyendo los países mayores como Brasil, México y la Argentina—, está abierto de hecho el debate sobre su rol internacional y su capacidad, o no, para llevar adelante estrategias alternativas y posiciones comunes para desarrollar una perspectiva diferenciada que conlleve no continuar siendo sólo tributarios de condiciones e intereses fuera de su incumbencia, sino a ser actores y participantes activos en la determinación de su destino con una agenda que dimensionen capacidades y esfuerzos con sus prioridades democráticas.

No es esperable que en un mundo con mercados mayores en baja, mayor proteccionismo en países y menores flujos de capitales hacia mercados periféricos cada vez más endeudados, los países de la región recuperen las tasas de crecimiento que alcanzaron pocos años atrás. El supuesto que asevera que automáticamente la economía mundial recuperará una tónica ascendente y benéfica no cuenta con evidencias. Es imprescindible, por lo tanto, dimensionar la necesidad de una perspectiva realista y diferen-

ciada, fortaleciendo mayores lazos complementarios que atiendan, y no desnivelen aún más, desequilibrios y asimetrías.

### Comprender claves proteccionistas

Se presentan opiniones e interpretaciones diversas en relación a los motivos que estarían determinando en el último período un menor dinamismo del comercio mundial. Una de ellas hace hincapié en que la caída del impulso sólo estaría reflejando el final del período de rápida integración de China y los países del Este de Europa a la economía capitalista, habiendo ya cubierto la etapa más expansiva de urbanización y re-especialización productiva en relación al mercado mundial (Hofman y Kuijs, 2015) (Ejemplo: podría de tal forma explicarse también el auge exportador para los países productores de *commodities* por la presión de la demanda en sus precios). Otra explicación ubica el fenómeno en el cambio de composición del comercio global hacia productos con menor elasticidad de demanda (OMC, 2016). Una tercera perspectiva pone la atención en los cambios tecnológicos ya en marcha en la manufactura industrial que van permitiendo la flexibilización de procesos complejos de producción en unidades independientes (Ejemplo: impresoras 3D, fabricación por adición) (Lipson, 2011). Por último, un factor que se entiende de creciente influencia es el reconocimiento de la existencia de una creciente tendencia de los gobiernos a apoyar la fabricación local y sustituir importaciones ante las restricciones de las balanzas de pago, reduciéndose de tal forma los incentivos para la exportación de productos y servicios por parte de las empresas y personas (Keithley, 2015).

El menor impulso de las “cadenas de valor” conlleva a menores movimientos en el comercio internacional al reducirse relativamente la significación de las transacciones de partes (contabilizadas en su importación a fabricantes) y su inclusión posterior en productos finales exportados. De todas formas, ello podría ser contrarrestado por el dimensionamiento mayor que

ha ido ganando la internacionalización de servicios, claro que está muy desequilibrado entre países proveedores y receptores de estos. Siguen presentes factores que pueden facilitar aún la división productiva en escala, como ser la mayor facilidad de las comunicaciones y la reducción de los precios de fletes por su mayor eficiencia y el menor costo de los combustibles por el menor precio del petróleo. Como contracara, y como factores imprevisibles, se encuentran los riesgos geopolíticos por mayores tensiones y conflictos internacionales.

Las nuevas condiciones del comercio mundial afectan de distinta manera a países, sectores y regiones geográficas. Generan dificultades en particular para los países más vinculados a cadenas de valor proveyendo mercados en recesión o en fuerte reestructuración. La caída de las exportaciones puede llevar a suponer que la devaluación de las monedas podría ser la vía más rápida para recuperar la competitividad, pero su efecto quedaría neutralizado si se entrara en una disputa con otros países competidores a través de devaluaciones competitivas. De ampliarse la aplicación simultánea de políticas y medidas de ajuste ortodoxo podría generarse un peligroso círculo vicioso recesivo más generalizado de menor demanda, menor producción, menor empleo y mayores tensiones proteccionistas, y abismar aún más diferencias de productividad entre los países más y menos desarrollados.

Ya en la perspectiva de América Latina, y en forma similar también para todos los países periféricos, surgen interrogantes: ¿Marchan las relaciones con los BRICS a conformar un nuevo tipo proclamado de cooperación Sur-Sur? ¿Se repetirá, en particular con China, la tónica de relaciones asimétricas entre países grandes y pequeños habituales en vínculos Norte-Sur (Ejemplo: la tradicional consideración del continente como “patio trasero de los Estados Unidos”), pero también en los Sur-Sur (Ejemplo: reclamos de países de menor envergadura del MERCOSUR en relación a los más grandes – Brasil, la Argentina–)? ¿Se abre un marco mul-

tipolar más propicio para políticas alternativas y grados de autonomía en la medida que se cuente con una visión estratégica que incluya la defensa de los intereses nacionales en forma armónica y no confrontada con el equilibrio externo, la complementación regional y la participación armónica en el comercio mundial?

### **Conclusiones: Cuestiones insoslayables**

A pesar de las previsiones repetidas del comienzo de un período de mayor crecimiento, la recuperación de la economía mundial ha sido débil, y ello se refleja también directamente para América Latina. Se teme, justificadamente, que los desequilibrios crecientes puedan estar llevando de nuevo a un escenario crítico (FMI, 2016). Entre los problemas crecientes deben ser mencionados: la creciente brecha en la distribución de la riqueza entre los países y dentro de cada sociedad; la caída del comercio mundial; la inestabilidad de las condiciones monetarias y financieras internacionales; y el empeoramiento de las balanzas de pagos de muchos países. Se observa también el reconocimiento que las políticas activas llevadas a cabo por los países centrales para superar la crisis de 2008 fueron muy limitadas; no revitalizaron el crecimiento económico, a pesar de los enormes recursos públicos colocados especialmente para el rescate del sistema financiero provocando en forma contrapuesta crecientes desequilibrios fiscales y mayor endeudamiento público y privado.

En este sentido, es necesario introducir la cuestión de si la cooperación está en aumento o en disminución. Seguramente la respuesta no puede ser lineal, particularmente por el amplio espectro en el que la palabra “cooperación” puede interpretarse. Por un lado, si se entiende como la conciencia adquirida de que las fallas no están relacionadas sólo a los países de la periferia —que “no” saben cómo comportarse—, sino que en cambio son globales y sistémicas, la respuesta debe ser firmemente que sí: el reconocimiento que los problemas y desafíos actuales no son in-

dividuales sino que son globales y sistémicos, ha crecido de manera positiva.

Pero si interpretamos la palabra “cooperación” como los principales avances en los esfuerzos comunes para hacer frente a los problemas fundamentales de nuestra sociedad, especialmente con respecto a las brechas de desarrollo entre los países y la fragilidad de los sectores más vulnerables, hay que decir que la cooperación no se ha logrado. Incluso, en América Latina algunas lecciones básicas de la experiencia parecen no haber sido aprendidas. Las políticas regresivas de los repetidos “ajustes” que tan bien conocemos a través de la experiencia en América Latina, castigan especialmente a los más débiles y no resuelven los problemas ni restauran equilibrios. De hecho, contribuyen a un círculo vicioso de ajustes adicionales que conducen a una mayor recesión, empeorando, por lo tanto, las posibilidades de recuperación.

Se han ido profundizando problemas de enorme significación tales como: el desorden en los precios relativos, los crecientes desbalances en las balanzas de pago, la competencia solapada por inversiones externas entre países con concesiones desproporcionadas y desequilibradoras, tensiones con las migraciones, el retorno del crecimiento del desempleo y marginalidad social, entre otros.

No intentar honestamente abrir el campo para el análisis, la reflexión y el debate sobre las cuestiones anteriores, sería aceptar sin más la continuidad de impresiones silvestres superficiales. Resulta notorio que es habitual, sobre todo en períodos críticos, responsabilizar sin fundamento objetivo a países, pueblos, culturas o movimientos sociales; ello tanto para ser utilizados como “chivos expiatorios” ante la falta de respuestas, como para hacer cargar los costos de ajustes y daños provocados por crisis recurrentes a quienes no corresponde hacerlo. No debiera aspirarse sólo a una manifestación de “buenas intenciones”, sino a diagnósticos realistas y a propuestas y acciones concretas, viables y realizables a partir de condiciones objetivas.

Deberían, por supuesto, tomarse en consideración condiciones políticas y económicas reales existentes, tanto nacionales como regionales e internacionales.

El cambio del modelo de acumulación/ desarrollo no puede ser sólo “hacia afuera”, sobre todo cuando éstos no tienen dinamismo de demanda y prevalece el “sálvese quien pueda”. Es preciso fortalecer mercados nacionales y regionales, de forma también que los eventuales beneficios de mejoras en el crecimiento y la productividad por la inversión no sean social y económicamente concentrados, sino integrados y dinamizadores.

Son siempre más valiosos los análisis serios y las ideas ponderables que los preconceptos y lugares comunes repetidos sin fundamento. Con los primeros es siempre posible contar al menos con puntos de partida para comprender y hacer. Sin ellos, únicamente cabría resignarse “a lo que depare un destino inexplicable”. El pensador social debe aspirar no sólo a ser original, inteligente y científicamente metódico, sino, en la medida de sus posibilidades, bregar por ser oportuno, realista y propositivo. En suma, contribuir a un mundo que merezca ser vivido.

## Referencias bibliográficas

- Bari, C., Gallagher, K. (2015). *Governance*. New Jersey: Wiley Periodicals Edition.
- Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). (V.A). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Varias ediciones.
- Edwards, S. (2010). *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: University of Chicago.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2016). *Latin America's Slowdown Continues*. Washington. Disponible en: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar042716a>
- Hofman, B., Kuijs, L. (2016). *Rebalancing China's Growth*. Washington: Peterson Institute. Disponible en: [https://piie.com/publications/chapters\\_preview/4150/03iie4150.pdf](https://piie.com/publications/chapters_preview/4150/03iie4150.pdf)
- Keithley, D. (2015). *The USA and the World*. Maryland: Rowman and Little field Publishers.
- Lipson, H. (2011). 3D Printing: The technology that changes everything. *Revista New Scientist*.
- Marchini, J. (2015). *Claves de las negociaciones multilaterales luego de la crisis 2007/2008*. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Marchini, J., Kupelian, R., Urturi, A., Wierzba, G. (2013). *La unidad y la integración de América Latina. Su historia, el presente y un enfoque sobre una oportunidad inédita*. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2016). *World Trade Report 2015*. Washington: OMC.
- Prebisch, R. (1968). *Problemas del Desarrollo de los Países Periféricos y los Términos de Intercambio*. Buenos Aires: Ediciones Amorrortu.
- Wylde, C. (2012). *Latin América after Neoliberalism*. Londres: Springer Editor.



## El cambio de rumbo de la integración sudamericana durante el primer semestre del gobierno de Macri

Por Jonathan Fernando De Felipe

### Introducción

La crisis desatada en los Estados Unidos con la caída de corporaciones financieras como Lehman Brothers y Goldman Sachs hacia 2007-2008 sin lugar a dudas fue el puntapié inicial para una era de incertidumbre a escala global en cuanto a su duración, profundidad, medidas adoptables y consecuencias. La crisis devino en sistémica y política, con crecientes cuestionamientos a las teorías ortodoxas y sus relatos, y se produjo una revitalización de las teorías de corte desarrollista y neokeinesiano. Estos hechos, junto con el ascenso de China y la consecuente valorización de los *commodities* agrícolas, la visualización de los denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) como bloque de poder y la estrategia de “guerra preventiva” de los Estados Unidos tras el 11 de septiembre, rápidamente, pusieron en cuestión la hegemonía neoliberal de globalización unipolar.

En Sudamérica, la crisis fue anticipada con el cambio de modelo de desarrollo de sus países y la exploración de acuerdos entre sí y con África y Asia. Esta anticipación fue producto de las tempranas eclosiones en cadena de sus economías –que durante los años ‘90, fueron fervientemente sometidas a las políticas neoliberales– con la consecuente hecatombe social e institucional. A modo de ejemplo, basta señalar las crisis de Brasil (1998) y Argentina (2001), que con distintos niveles de profundidad, en términos de actividad económica, terminaron por contagiar a buena parte de sus países vecinos y por grabar a sangre y fuego las consecuencias

de lo que Atilio Borón (2003) denominó “diluvio neoliberal”.

En la Argentina, la salida de la crisis de 2001, se motorizó con el abandono de la paridad cambiaria entre el peso y el dólar y la puesta en marcha de un modelo productivo que buscó impulsar la industria y consolidar el mercado interno sumando a millones de ciudadanos que habían visto licuados sus ingresos por el hiper-desempleo y la pobreza imperantes. El bosquejo de dicho modelo iniciado por el Presidente Eduardo Duhalde (2002-2003) se profundizó bajo la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) con la continuidad de la administración económica del ministro Roberto Lavagna (2002-2005) bajo las premisas de superávits “gemelos” (de balanza comercial y fiscal) y el aumento del poder de compra de la población vía salarios o a través de planes sociales, logrando la estabilización financiera y cambiaria, la reestructuración de la deuda externa y el despegue económico a tasas chinas. La Argentina consolidó durante la primera década y media del siglo XXI su participación en el MERCOSUR y, gracias a las coincidencias político-ideológicas entre los presidentes Néstor Kirchner, Luiz Inácio “Lula” Da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, estrechó lazos con Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador; tendencia luego continuada por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Dilma Rouseff como presidentas de la Argentina y Brasil, respectivamente. Ese núcleo de coincidencias sumado al progresivo descrédito estadounidense (visibilizado en el rechazo al ALCA en la IV Cumbre de las Américas

realizada en Mar del Plata en 2005) es el que da paso al surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en tanto organismo de integración regional con fuerte impronta política y visión superadora del integracionismo economicista del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Aún así, es posible detectar en la actualidad distintos modelos de integración en América Latina: uno se caracteriza por ser más liberal (Tratados de Libre Comercio, NAFTA, Alianza del Pacífico), otro encierra una contradicción entre lo viejo, esencialmente comercial, y lo nuevo, con perfil más social y productivo (MERCOSUR, Comunidad Andina) y el tercero es emancipatorio a nivel político y económico (UNASUR, CELAC, ALBA). Ocurre que, en este capítulo, entendemos por integración regional el proceso deliberado e institucionalizado de trabajo conjunto entre naciones que comparten un mismo espacio geográfico, con el objetivo de alcanzar un marco común y una creciente articulación política, económica y social sin resignar identidad ni soberanía. Pero no hay una única forma de integración sino que la integración está definida políticamente y es fruto de la época en la que se enmarca. El deseo de integrarse y más aún la definición de con quién y cómo integrarse se despliegan a partir de cuestiones ligadas a la ideología hegemónica y a las políticas macro llevadas a la práctica. Sobre esa base, este capítulo analiza el nuevo rumbo de la integración sudamericana a partir de la llegada a la presidencia argentina de Mauricio Macri, teniendo en cuenta los primeros seis meses de su gestión de gobierno y sus planteos contrarios a la política exterior de la década precedente.

## **1. MERCOSUR/UNASUR o Alianza del Pacífico**

Sin pretender un revisionismo exhaustivo, la integración sudamericana transitó tres etapas: acuerdos bilaterales (llevados adelante en los años '80), nacimiento del MERCOSUR (en los inicios de los años '90) y redefinición de la

integración (desde 2003). En la primera etapa, se destaca el estrechamiento de lazos entre la Argentina y Brasil con el propósito de consolidar las recientemente recuperadas democracias, incrementar la capacidad de negociación internacional y fomentar la inserción en la economía mundial. En la segunda etapa, con el esquema macro del Consenso de Washington, impera el regionalismo abierto, con una integración a través de la apertura indiscriminada de las economías y el retiro de los Estados con la consecuente generación de ganadores y perdedores bajo el manto de la “autorregulación”. Tras la etapa del regionalismo abierto, se viró hacia el reconocimiento del valor estratégico de la integración regional, la incorporación de nuevas agendas para la integración multidimensional, la creación de nuevas instituciones y la definición de un nuevo posicionamiento en el escenario hemisférico y global. Uno de los hitos de esta etapa es el Consenso de Buenos Aires, firmado por los presidentes Kirchner y Da Silva el 16 de octubre de 2003 con un marco claramente progresista, al tiempo que en 2007 se aprobó la “Declaración de Principios del MERCOSUR Social” en busca de una sociedad más equitativa y justa sostenida por el crecimiento económico para la igualdad de oportunidades y la justicia social, la seguridad alimentaria y nutricional, y el respeto a la diversidad y el diálogo.

Y es aquí que cobra sentido el surgimiento de la UNASUR hacia 2008 con su fuerte impronta política y prioridades no fijadas en el comercio, que busca articularse con herramientas como el MERCOSUR. Se trata de una integración regional orientada a una inserción internacional “soberana”, y vertebrada a su interior con consejos sudamericanos en materia energética, de defensa, de salud, de desarrollo social, de infraestructura y planeamiento, de educación, de lucha contra el narcotráfico, de economía y finanzas, electoral, de cultura, de seguridad y justicia, y de ciencia, tecnología e innovación.

Al otro lado del continente, irrumpió hacia abril de 2011 un bloque regional conformado



por México, Chile, Colombia y Perú con características diametralmente opuestas. Estos cuatro países, que cuentan con tratados de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos y la Unión Europea, apuntan a profundizar modelos extractivos de productos primarios y a sumar voluntades de naciones centroamericanas e incluso del Cono Sur. Sus objetivos son construir un área de integración profunda para avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; e impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de sus integrantes con miras a convertirse en una plataforma de articulación política, económica y comercial con énfasis en la región Asia-Pacífico.

Esta contraposición de modelos de integración se visualiza en momentos en los cuales el fenómeno de internacionalización productiva se consolida por el dinamismo del comercio y las inversiones globales, la potenciación de los flujos financieros y el exponencial crecimiento de la velocidad en las comunicaciones. Se trata en definitiva de una división en la estructura productiva y de negocios a lo largo del mundo, con empresas crecientemente transnacionalizadas estableciendo cadenas de valor a escala regional o internacional. Este esquema necesariamente implica el aumento del comercio exterior y de la inversión extranjera directa (IED).

## 2. Del viento de cola al viento de frente

Así las cosas, se ha venido registrando un creciente protagonismo del mundo emergente, dentro del cual podemos contar a los países de Sudamérica. Entre los años 2003 y 2008, la región experimentó un muy buen desempeño macroeconómico. El viento de cola por el aumento de los precios de las materias primas, la liquidez internacional, y el incremento de la inversión extranjera, sumados a la autonomía lograda respecto del sistema financiero internacional, permitieron atravesar la crisis del 2008 y mejorar en líneas generales las condiciones de vida de la población trasladando los buenos números macro hacia el funcionamiento económico, político y

social de los países. Pero hacia 2012 la situación de Europa –sumida en su propia crisis y bajo el *corset* de sus férreas políticas de uniformidad financiera–, y el flojo desempeño de Asia causaron una sensible caída de los precios internacionales y en Sudamérica volvieron a encenderse luces amarillas.

Ocurre que la región continúa exportando productos intensivos en recursos naturales (agropecuarios, combustibles, minería) generándose una marcada dependencia de coyunturas de las que en buena medida es ajena. Y surgió como evidencia que las empresas transnacionales no necesariamente habían generado un impacto positivo en el desarrollo de las economías. Por caso, alcanza mencionar el mero ensamble de productos, la exportación de materias primas sin valor agregado alguno y el usufructo del bajo costo de la mano de obra o de la ubicación geográfica.

Como consecuencia, los positivos desempeños macroeconómicos con desarrollo social de los años anteriores se esfumaron con balances fiscales y en cuenta corriente deteriorados en toda la región. Y el deterioro de la situación mundial tornó complejo afrontar el fuerte crecimiento del gasto público y la demanda de insumos importados por el nulo cambio en la matriz productiva, acrecentando las voces que señalaron el desaprovechamiento de los ingresos extraordinarios de los años previos y la reducción del margen para implementar políticas expansivas.

## 3. La integración regional en la campaña electoral

Pese a la complejidad del panorama y a la innegable globalización de todos los aspectos de la vida cotidiana, en la campaña electoral argentina con vistas a las elecciones generales (agosto-octubre-noviembre de 2015) se esbozaron generalidades en torno a la política exterior del país, sin demasiada profundidad ni requisitoria periodística al respecto. La inflación, el empleo, las tarifas de los servicios públicos, la

cotización del dólar, la inseguridad, el avance del narcotráfico y la calidad institucional ocuparon más tiempo en los medios audiovisuales y mayor centimetrage en los diarios, muchas veces de manera descontextualizada. De hecho, los temas internacionales apenas se “colaron” en la agenda de los candidatos cuando un programa televisivo puso sobre el tapete el sueldo que cobrarían los parlamentarios del MERCOSUR, cuestionando la utilidad de esa institución y su presunta puesta en vigor plena a partir de 2020. Más aún, los candidatos al PARLASUR por distrito nacional y distritos provinciales resultaron prácticamente invisibilizados por los medios masivos de comunicación y por los encargados de prensa de los propios partidos, pese a la “novedad” de estar sometidos al voto popular por primera vez.

La información, entonces, circuló por otros carriles. En ocasión de la mesa de debate organizada por el *Diploma Superior en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional* del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO, que se llevó adelante el 28 de septiembre de 2015, el por entonces parlamentario del MERCOSUR y candidato por distrito único del partido UNA, Alberto Asseff, advirtió que es necesario “vincular la integración a los pueblos y lograr resultados más que debatir modelos”, al tiempo que remarcó que “no hay futuro para nuestra América sin una integración Atlántico-Pacífico como valor estratégico en el ensamble global”. Por su parte, la candidata por distrito único de Progresistas, Cristina Calvo, agregó que es necesario “evitar la preeminencia de lo comercial” y “reforzar las legitimidades con los hechos”. A su turno, Lilia Puig de Stubrin, presidenta de la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical y candidata a parlamentaria del MERCOSUR por distrito único del Frente Cambiemos, subrayó que la integración es una “necesidad vital” y llamó a implementar “instituciones fuertes dotadas técnica y burocráticamente” para la integración regional, superando las superposición de funciones actual. “Hay dos modelos de polí-

tica exterior en juego: uno que apuesta a la integración regional y le dijo ‘No’ al ALCA como Néstor Kirchner en 2005 y otro que prioriza las relaciones con los países centrales”, apuntó por su parte Daniel Filmus durante una conferencia de prensa que ofrecieron los parlamentarios electos del MERCOSUR por el Frente para la Victoria pocos días después de la primera vuelta electoral. Para Filmus, lejos de apostar al MERCOSUR, “Macri va a priorizar los acuerdos de libre comercio de cada país por separado con las potencias centrales” (“En defensa de la integración”, 2015).

A modo de brújula hacia el futuro, pese a que como señalan Barreiros y Cingolani (2007) la política está crecientemente espectacularizada a través de los medios audiovisuales y la lectura de plataformas programáticas es una excepción, tomemos el apartado: “*Relaciones internacionales y defensa*” de la *propuesta electoral de Cambiemos*, que finalmente resultó la fuerza elegida para conducir el Poder Ejecutivo Nacional:

Nuestro gobierno no verá al mundo exterior como un enemigo, sino como una oportunidad para el desarrollo del potencial argentino. Creemos que en la última década Argentina ha perdido gravitación y credibilidad regional y global. Además, ha caído en los *rankings* internacionales y tiene una participación decreciente en los flujos de comercio e inversión. Argentina debe comenzar por resolver temas internos, incluyendo las trabas a movimientos financieros y comerciales que le han valido sentencias desfavorables en la OMC. Debe fortalecer su integridad territorial, reducir la permeabilidad de las fronteras y aumentar su control efectivo del espacio aéreo y marítimo para enfrentar las nuevas amenazas que plantean el narcotráfico y el terrorismo internacional. En segundo lugar, deberá normalizar sus vínculos con sus vecinos, avanzando en agendas positivas con Uruguay, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil, y se debe revisar con los países integrantes la situación del MERCOSUR para que potencie el desarrollo de la región. En tercer lugar, deberá

equilibrar sus relaciones internacionales, que en los últimos años han virado, muchas veces a través de acuerdos secretos o con cláusulas secretas que van en detrimento de una diplomacia sostenible y transparente (pro.com.ar).

La irrelevancia del debate en torno a la integración regional y a la inserción internacional del país durante la campaña se hace más palpable si consideramos que mientras habían sido designados voceros para explicar los planes de gobierno en los temas más álgidos, el puesto de cabeza del equipo de relaciones internacionales de Cambiemos permaneció vacante en términos públicos. Sin embargo, tomando como referente a Fulvio Pompeo (2015), Subsecretario de Relaciones Internacionales e Institucionales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueden rastrearse menciones a la “inserción económica” y “diversificar y equilibrar las vinculaciones externas”. “Latinoamérica en general y el MERCOSUR en particular será el ámbito natural desde donde nos proyectaremos. Para ello es necesario avanzar en una agenda concreta que incluya a la integración física, la lucha contra el narcotráfico, la explotación y protección de nuestros recursos naturales”, remarcó en un escrito al respecto publicado en el Diario *Clarín* y en la Página WEB del Gobierno porteño. En ese mismo sentido, durante una jornada desarrollada el 8 de septiembre de 2015 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Iván Petrella, por entonces legislador del PRO e integrante del *think-tank* de la Fundación Pensar, lanzó:

¿Qué queremos como país? Los ingredientes del desarrollo para mejorar la vida de la población. Son una institución y valores, inversión y mercados. Hay algunos países que nos pueden ayudar con todos esos elementos. Y desde el PRO buscaremos esas alianzas. Hay países que tienen un gran capital humano pero no así de producción. Y otros, a la inversa. Entonces, entendiendo que la Argentina está en el Sur profundo, lejos de los países líderes y de los mercados emergentes, es

hora de entender que la cooperación SUR-SUR es muy importante pero también puede tener un límite” (“La política exterior”, 2015).

#### **4. Los factores que prepararon el terreno**

La coyuntura internacional impacta como factor exógeno en el giro de la integración regional sudamericana. Mientras tanto, como factores endógenos pueden señalarse la acumulación de experiencias frustradas y las múltiples opciones de cualquier país de la región (incluso los pequeños) para insertarse en el mundo globalizado. Y así las cosas es innegable que el rumbo político que tomen Brasil y la Argentina, en tanto que gigantes de la región, será determinante para el futuro del conjunto. Pero uno de los factores antes mencionados merece especial atención: se trata de la curva de desencanto en los procesos de integración en Sudamérica (Peña, 2014a). En el caso del MERCOSUR, se percibe una pérdida de la fuerza inicial con el transcurso del tiempo, con el consiguiente pasaje del impulso fundacional a cierto letargo. Se trata de un desencanto existencial y no sólo metodológico, que no necesariamente lleva al abandono de los proyectos integracionistas pero sí a la irrelevancia. Este desencanto puede haberse producido por haber esbozado objetivos muy ambiciosos, por pérdida de la efectividad y de la legitimidad de las reglas pautadas, porque se van diluyendo los factores comunes coincidentes en el origen de los acuerdos o por darle más peso al corto que al largo plazo. Como contrapartida, los factores que permitirían sostener en el tiempo la voluntad política de trabajar por la integración son la capacidad de adaptación del proyecto original según la realidad de los países y los cambios del entorno regional y global, la calidad institucional y las reglas de juego medidas según la efectividad (capacidad de penetrar en la realidad), la eficacia (capacidad de producir resultados), la legitimidad social (capacidad de contemplar a todos los países con ganancias mutuas) y la

participación social (Peña, 2013). En definitiva, en el estudio de la arquitectura institucional sudamericana que soporta el proceso de integración regional queda claro que resulta fácil el lanzamiento de una idea y la firma de acuerdos fundacionales, pero es difícil traducirlos en hechos. Y es en esa disociación de los discursos con los hechos donde las sociedades comienzan a desencantarse y a cerrarse a cualquier iniciativa integracionista al no poder palpar soluciones a sus problemáticas cotidianas.

“Tengo presente que el MERCOSUR es un proyecto para pensar hacia el futuro. Subrayo esta línea de futuro porque el MERCOSUR tiene que ser el horizonte que nos guíe, especialmente en momentos de mayor dificultad, donde no podemos dejarnos desanimar”, lanzó el Presidente argentino, Mauricio Macri, durante la 49ª Cumbre presidencial del MERCOSUR realizada en Asunción del Paraguay diez días después de su llegada al poder. Y agregó: “El MERCOSUR es un proyecto de largo plazo, un verdadero proyecto estratégico, un camino hacia la mejor calidad de vida de toda la gente” (“Macri, en la cumbre del MERCOSUR”, 2015). “Debemos sincerarnos. Sé que el uso de esta expresión puede resultar antipático pero más es hacernos los distraídos. Si siempre hablamos de lo nuevo, si de lo malo siempre tienen culpa los demás, si no miramos al mundo y al futuro, ¿cómo pretendemos mejorar nuestro proceso de integración?”, resaltó a su turno el mandatario uruguayo Tabaré Vázquez. En ese sentido, pidió “trabajar fuertemente para mejorar aún más el relacionamiento entre nuestros países así como en el relacionamiento del bloque con otros países extrarregionales” (“Macri, en la cumbre del MERCOSUR”, 2015). Otro de los jefes de Estado que habló en la cumbre fue la Presidenta chilena, Michelle Bachelet, quien aseguró: “Mi país impulsa el diálogo entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR y a mediados del año que viene asumirá temporalmente la presidencia de la Alianza del Pacífico... Chile valora los avances como la suscripción de Convenios de

Cooperación Aduanera, la complementariedad económica y la igualdad de género” (“Macri, en la cumbre del MERCOSUR”, 2015).

Ahora bien, tal como señala Ferrer (2007), en todo proceso de integración participan Estados con diferentes grados de desarrollo y características propias, por lo que es necesario aplicar medidas correctivas a las asimetrías estructurales o de políticas públicas existentes. Por *asimetrías estructurales* entendemos aquellas que están vinculadas al tamaño territorial, de las economías o la infraestructura. Las de políticas públicas están relacionadas a las medidas de cada Estado con respecto a incentivos fiscales, promoción de inversiones y exportaciones, financiamiento, política monetaria, subsidios, etc. Si posamos la mirada sobre los socios fundadores del MERCOSUR (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay), Brasil posee dos tercios de la superficie total y tres cuartas partes de la población y el PBI. La Argentina, por su parte, ostenta el 29% del territorio, el 17% de la población total y el 20% del PBI. Mientras tanto, Paraguay y Uruguay considerados juntos representan el 4% del territorio y la población y el 3% del PBI. Esto implica que Brasil y la Argentina tienen ventaja en el aprovechamiento de la economía de escala y la atracción de inversiones; sin contar la nula coordinación de aspectos como la apreciación o depreciación de la moneda o las políticas de comercio exterior. Incluso debe tenerse en cuenta que las asimetrías no se producen sólo entre los Estados, sino también entre las regiones. De hecho, el MERCOSUR se caracteriza por su arquitectura institucional intergubernamental, con fuerte peso de los Poderes Ejecutivos de cada país miembro (y a su interior, las Presidencias, Ministerios de Relaciones Exteriores o Cancillerías y Ministerios de Economía) y con instituciones regionales edulcoradas, débiles y sin poder decisorio específico. Este esquema, fruto del tratado de Asunción y el protocolo de Ouro Preto pensado para la administración del comercio bajo el ideario neoliberal, acrecienta aún más la geográficamente enorme distancia

entre los centros de planificación y ejecución de políticas públicas llevadas a cabo por los gobiernos nacionales y los habitantes de las ciudades que son objeto de dichas decisiones, pese a la paradoja que se origina en el hecho de que las ciudades remotas son las que más contacto real transfronterizo registran y las que más políticas claras requieren en materia de interconexión. Aparece aquí un ejemplo de la debilidad de la integración sudamericana: en tanto y en cuanto las conquistas en esta materia no se enraícen con la población y no se transformen en derechos adquiridos palpables prácticamente, la integración puede ser revertida o reconfigurada en una dirección diametralmente contraria a la andada años anteriores. Es por ello que se requiere un salto cualitativo y cuantitativo dado por acciones con sentido vertical ascendente y sentido vertical descendente; es decir, apuntando al impulso de la integración desde el ciudadano y al impulso de la integración desde las autoridades, con énfasis en las ciudades para abordar las dinámicas territoriales, estimular el capital humano y generar cohesión social en las regiones más olvidadas de los Estados y de la propia integración. En suma, se trata de crear una nueva centralidad y territorialidad articulando la integración regional con el desarrollo local, comprendiendo que los gobiernos estatales/provinciales y más aún las administraciones locales son la primera línea de contacto de la ciudadanía con el quehacer político para canalizar demandas y buscar soluciones.

## 5. El giro argentino

Los problemas irresueltos a lo largo de los años parecen tomar ahora mayor relevancia que los múltiples logros alcanzados y dan paso a replanteos como el realizado por la República Argentina en la cumbre del MERCOSUR referida anteriormente. Allí el Presidente Macri pidió “rescatar la flexibilidad” para tener “la capacidad de adaptarse” y consideró necesario realizar “una integración flexible”. El jefe de Estado convocó a plantear “reglas de juego claras para atraer

las inversiones en infraestructura” que necesita la región. En el plano comercial, Macri aseguró que no quiere “un MERCOSUR a dos velocidades”, por lo que convocó a “apretar el acelerador” y señaló que la Argentina hará “los esfuerzos necesarios para dinamizar las negociaciones con la Unión Europea”. “Pienso en nuestros socios de la Alianza del Pacífico, en seguir acercando posiciones para fortalecer la capacidad bioceánica del continente”, remarcó en una clara ruptura con las posturas nacionales de la década previa (“Macri pidió ‘flexibilidad’”, 2015). En este sentido, en los primeros días de junio de 2016, la Alianza del Pacífico aprobó la solicitud de la Argentina de integrarse a ese bloque como “observador”, y un mes después el propio Presidente Macri se sumó a la cumbre realizada en Puerto Varas, Chile.

El giro argentino aparece entonces claro: se trata de fortalecer los vínculos bilaterales en materia comercial y de discutir el rol del MERCOSUR para abrir paso a acuerdos con la Alianza del Pacífico y desde allí con la Unión Europea, los Estados Unidos y Asia. Como advierte Peña (2015), ese sería el “puente” para que la Argentina y la región se redireccionen hacia tratados y alianzas internacionales como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) o el Acuerdo sobre el Comercio Internacional de Servicios (TISA). De hecho, para su primera salida como presidente electo, Mauricio Macri, optó por viajes relámpago a Brasil y Chile. En el primero de los casos, se reunió en el Palacio de Planalto de Brasilia con Dilma Rousseff, tras lo cual afirmó: “Tenemos mucho para complementarnos, desafíos comunes muy importantes y tenemos que ratificarlo día a día en el trabajo. Ambos países estamos sufriendo procesos de recesión y necesitamos poner nuestras economías en marcha”. En ese sentido, abogó por “dinamizar la integración”, tanto “bilateral” como a partir del MERCOSUR: “Son procesos paralelos, y me queda claro que si a Brasil le va mejor, a la Argentina

le irá mejor y viceversa”. En el país trasandino, Macri remarcó: “Compartimos que hay que volver a darle vitalidad y funcionamiento activo al MERCOSUR, que ha sido postergado, dilata-do, diferido... Hay que ir convergiendo hacia la Alianza del Pacífico, utilizando el ALADI –Asociación Latinoamericana de Integración–”. (“La integración regional”, 2015).

La política del gobierno de Macri se despliega en momentos en que Sudamérica ha adquirido un creciente valor y concitado la mirada de los Estados Unidos y la Unión Europea por su producción de alimentos, sus reservas minerales convencionales y no convencionales, el aumento de su mercado interno, la disponibilidad de agua y biodiversidad, la homogeneidad cultural y lingüística, por ser una región de paz y por la prevalencia de gobiernos democráticos. Pero también en momentos en que hay razones para el pesimismo: la pobreza extrema, las desigualdades sociales, la baja calidad institucional, la inestabilidad política, el bajo número de empresas propias con capacidad para competir internacionalmente y la baja inversión en ciencia y tecnología. Tal vez por ello en los Estados Unidos ya se menciona que la Argentina es el “nuevo Brasil” y, visita de Barack Obama mediante, se busca hacer pie en el Cono Sur estrechando lazos y rompiendo el otrora fuerte eje ideológico Argentina-Bolivia-Brasil-Ecuador-Venezuela. Esas diferencias ideológicas se plasman con fuerza en el permanente contrapunto entre Mauricio Macri y el Presidente venezolano Nicolás Maduro, que llegó a calificar al argentino como “un burgués de la elite” al que “le va a ir muy mal” (“Cómo reaccionaron”, 2015).

“El ALCA no es mala palabra en tanto y en cuanto encontremos una articulación que, entendamos, nos permita relacionarnos de la mejor manera posible para los intereses de nuestro país”, sostuvo la Canciller argentina, Susana Malcorra, en una entrevista radial al ser consultada sobre el rechazo de los presidentes Kirchner, Da Silva, Chávez y Tabaré Vázquez al Área de Libre Comercio de las Américas durante la

Cumbre de las Américas de 2005 (“Susana Malcorra: ‘El ALCA no es mala palabra’”, 2015) Y agregó:

Se vio la defensa de los intereses con un filtro ideológico. Una de las cosas que encuentro después de estar 12 años fuera de la Argentina es que casi todo se plantea dicotómicamente. Es bueno o malo. Blanco o negro. La verdad es que la realidad no es así y tenemos que ver cuál es el gris que nos conviene. No hay que pensar que si nos acercamos a Estados Unidos nos alejamos de China. Negar que China y Estados Unidos son dos poderes centrales de la geopolítica del mundo es absurdo. Entonces tenemos que acercarnos a Estados Unidos y hablar con China maduramente” (Miri y Niebieskikwiat, 2015).

“¿Hay entonces un MERCOSUR dividido?”, se le consultó. “Tenemos una agenda común en lo que hace a la integración económica, una agenda que requiere un trabajo adicional. Es evidente también que desde lo político hay ciertas visiones distintas, lo cual tampoco significa una disrupción, porque lo que queremos hacer es la unión desde la diversidad”, contestó Malcorra (“Gesto al votante”, 2015).

La cuña ideológica parece ser menos preponderante en otros casos. En ocasión de la toma de posesión de Macri, Evo Morales y Rafael Correa esbozaron diferencias “ideológicas y programáticas”, pero coincidieron con Tabaré Vázquez en “trabajar en conjunto” con las autoridades “legales y legítimas” de la Argentina. (“Cómo reaccionaron y qué dijeron”, 2015). Ocurre que mientras las primeras planas se la llevan disputas como las de Macri con la Canciller venezolana en torno al pedido de liberación de dirigentes opositores detenidos en el país que gobierna Maduro, se avanza en un sentido más economicista. El propio Macri dijo en Brasil ante la Federación de Industrias del Estado de São Paulo, a la que llamó “la organización industrial más grande de Latinoamérica”, que llegó a la Casa Rosada “para trabajar desideologizando la región y yendo hacia cosas concretas que estrechen



el comercio y el intercambio cultural y educativo”. Desde allí justificó el llamado a invertir en “el plan de infraestructura más grande de la historia de la Argentina”, en alusión al Plan Belgrano para el norte del país (“Macri propuso a Rousseff y Bachelet mayor integración”, 2015). En Chile, Macri sostuvo que ese país y la Argentina deben “volver a hacer el ejercicio de cómo integrar la matriz energética de la región” con el objetivo de “ir disminuyendo la importación” de combustibles “extrazona”, ya que “es cara y genera inconvenientes logísticos”. Propuso “sustituir importaciones” provenientes del Atlántico “a través del Pacífico” y activar gasoductos entre ambos países para exportar el gas proveniente de los yacimientos de Los Molles y Vaca Muerta. (“Una promesa de trabajo conjunto”, 2015).

El cambio de posición argentino se ratifica si tenemos en cuenta la agenda de reuniones con CEOs de grandes empresas del Presidente Macri en el foro económico de Davos de enero de 2016, y su ausencia en la cumbre de la CELAC desarrollada en Ecuador una semana después alegando razones de salud. Y se hace más palpable con las giras que realizó Susana Malcorra desde el mes de abril de 2016 en su doble rol de Canciller y candidata a la Secretaría General de las Naciones Unidas en reemplazo de Ban Ki Moon, cargo para el cual necesita el “visto bueno” (o al menos el “no veto”) de las potencias que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia). Más aún, la simpatía mutua entre el gobierno de Mauricio Macri y el gobierno interino de Brasil encabezado por Michel Temer podría fortalecer y acelerar la reconfiguración en la integración planteada por la Argentina, fruto de un nuevo eje de coincidencias político-ideológicas entre los dos gigantes del Cono Sur, sobre todo ahora que Dilma Rousseff finalmente ha sido destituida y arrastró consigo al Partido de los Trabajadores (PT). Las conversaciones bilaterales de Macri con la canciller alemana, Angela Merkel, y con el primer ministro francés, François Hollande, en torno a un acuer-

do comercial con la Unión Europea –sostenidas en julio de 2016– dejan expuesto el nuevo norte pretendido para el MERCOSUR. Y el creciente recelo con el que se trata a Venezuela dentro del bloque, sumado a la revitalización de la Organización de los Estados Americanos (OEA), son una muestra del deliberado proceso de letargo en el que se sumerge a la UNASUR en tanto herramienta política.

## Conclusiones

La crisis del modelo de acumulación basado en la especulación financiera, con la consecuente reorganización de la producción y el comercio y el resquebrajamiento de las formas tradicionales de democracia, orden social y pautas normativas a escala planetaria, ha producido básicamente dos reacciones: las políticas de ajuste (Europa) y las políticas contracíclicas con el Estado en el centro de la escena (Cono Sur). Ante este panorama, la crisis global traerá aparejada un reposicionamiento del mundo central o bien un cambio de reglas del juego hacia una globalización sustentable con nuevos paradigmas y centralidades. Pero las coincidencias político-ideológicas y el viento de cola que motorizaron los modelos en marcha desde principios del siglo XXI en nuestra región se revirtieron y el cambio político argentino de diciembre de 2015 podría ser la punta del *iceberg* para un efecto cascada que implicaría un cambio de estrategia en el proceso de integración regional. La llegada a la presidencia de Mauricio Macri, sumada a la caída del PT brasileño ante las denuncias de corrupción y el estancamiento económico, la victoria de la alianza de derecha en las elecciones parlamentarias venezolanas con la consecuente constitución de una Asamblea Nacional opositora, la demora de Evo Morales para encontrar a un sucesor y el despliegue en el poder de las opciones más moderadas de la centro-izquierda en Chile y Uruguay son una señal en ese sentido.

Resulta indispensable tener un patrón de especialización y de desarrollo consistente con el marco global, acelerar el crecimiento de la



productividad, mejorar la infraestructura y logística, incrementar la eficacia tributaria y crediticia, promover la transferencia tecnológica y analizar cuál es la estructura micro que puede garantizar a los países de Sudamérica un desempeño macro adecuado. Se trata de entrar en una senda de crecimiento que no se vea comprometida por una evolución insostenible del saldo de la cuenta corriente o la acumulación de deuda externa. Pero la sustentabilidad del bloque no radica sólo en lograr competitividad y crecimiento, sino que es clave establecer una sinergia en el acceso y en el ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía, como plataforma de legitimidad para la integración y consolidación del sentido de pertenencia al bloque. Es fundamental el crecimiento económico asociado a la redistribución equitativa, la educación y el entorno social estable para enfrentar las causas de la exclusión social y mejorar la calidad de vida. Para ello, a nivel regional, se requiere fortalecer las instituciones y considerar la superación del intergubernamentalismo avanzando hacia lo supranacional y la creación de mecanismos para la comunicación y visualización de demandas y propuestas sociales.

¿Es posible, entonces, hablar de una “desideologización de la región” y de sus países? Parece impracticable. Sencillamente porque la adopción del camino bosquejado en el párrafo anterior dependerá de los esquemas con los que se sustenten las políticas públicas. En otras palabras, a caballo del desencanto, la puesta en relieve de los problemas por sobre los logros y la desaceleración económica, de la voluntad popular plasmada en las urnas comienzan a emerger legitimidades que dejan en claro que la integración regional sigue en marcha, pero vuelven a poner en el tapete bajo qué modelo y hacia qué horizonte. No es lo mismo apuntar a ser el “supermercado del mundo” industrializando la ruralidad y agregándole valor a los productos agrícola-ganaderos, que optar por ser el “granero del mundo” exportando materias primas. No es lo mismo apuntar a la integración pro-

ductiva y a la inserción en cadenas de valor, que fomentar el mero ensamble de partes. No es lo mismo propiciar un modelo de base productiva, que un modelo de base comercial sostenido en la lógica compro-vendo-compro-vendo. Y no es lo mismo trabajar por un modelo realista de integración económica, política y social incluyendo materias tan diversas como la infraestructura, la educación, la salud, la defensa, la energía o el medioambiente, que adoptar el camino de una integración economicista. Aún así, si se aprende de lecciones del pasado y se visualizan los márgenes de maniobra en el actual sistema internacional, es posible que predominen en la región acuerdos de integración en red, multidimensionales, con pertenencias y compromisos múltiples que no choquen entre sí y posicionen a la región con una voz clara en el concierto de naciones y con una senda de desarrollo para sus pueblos (Peña, 2014b).

De lo dicho por los más altos funcionarios y de los primeros pasos de su gestión, se extrae que el gobierno argentino apunta a “redefinir” el MERCOSUR dejando en claro que, si bien es viable, buscarán fortalecer las relaciones bilaterales individuales con cada uno de sus miembros. Pero también se pretende lanzar a la Argentina hacia Asia utilizando como plataforma el Pacífico, posiblemente recurriendo a Chile como línea de acercamiento hacia la Alianza del Pacífico. Precisamente, ese sería el puntapié inicial para alinear posiciones con los Estados Unidos y Europa que, lejos de implicar una desideologización, pongan en agenda aspectos como la lucha contra el narcotráfico y la defensa de la “libertad” y la “democracia” como prenda de cambio para incrementar el intercambio comercial y posiblemente ir hacia Tratados de Libre Comercio. Bajo esa perspectiva, la integración regional perdería su espesor político. La clave pasa por saber si el MERCOSUR y la UNASUR serán en el futuro las herramientas preponderantes o si el modelo Alianza del Pacífico será el que tenga la “flexibilidad” que la nueva administración requiere. El futuro político interno de los países

miembros definirá escenarios de continuidad y complementariedad, o bien ruptura y viraje completo de aquí en más.

## Referencias bibliográficas

- Barreiros, R. y Cingolani, G. (2007). Lo mediático y el discurso político. El análisis discursivo. *Oficios Terrestres, Comunicación, Interculturalidad y migraciones*. Publicación de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, XIII, nº 19.
- Borón, A. (2003). *La sociedad civil después del diluvio neoliberal*. En Emir Sader y Pablo Gentili (Comps.). *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y Exclusión Social*. Buenos Aires: CLACSO-EUDEBA.
- Ferrer, A. (2007). El éxito del Mercosur posible. *Revista de Economía Política*. Vol. 27, nº 1. Disponible en: <http://www.rep.org.br/PDF/105-8.PDF>
- Macri, en la cumbre del MERCOSUR: “Pido por la pronta liberación de los presos políticos en Venezuela” (21 de diciembre de 2015). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1856105-mauricio-macri-asuncion-cumbre-mercosur>
- Macri pidió “flexibilidad” y “previsibilidad” para avanzar en acuerdos comerciales (21 de diciembre de 2015). *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-288725-2015-12-21.html>
- Macri propuso a Rouseff y Bachelet mayor integración (5 de diciembre de 2015). *Los Andes*. Recuperado de: <http://www.losandes.com.ar/article/print/articulo/macri-propuso-a-rousseff-y-bachelet-mayor-integracion>
- Malcorra, S: “El ALCA no es mala palabra” (8 de diciembre de 2015). *El Tribuno*. Recuperado de: <http://www.tribuno.info/susana-malcorra-el-alca-no-es-mala-palabra-n649606>
- Miri, I., Niebieskikwiat, N. Susana Malcorra: “No tendremos una aproximación ideológica” (6 de diciembre de 2015). *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/politica/Susana\\_Malcorra-nueva\\_canciller-Palacio\\_San\\_Martin-gobierno-Cambiemos-Mauricio\\_Macri-Hector\\_Timerman-Estados\\_Unidos\\_0\\_1480652524.html](http://www.clarin.com/politica/Susana_Malcorra-nueva_canciller-Palacio_San_Martin-gobierno-Cambiemos-Mauricio_Macri-Hector_Timerman-Estados_Unidos_0_1480652524.html)
- Peña, F. (2013). Mercosur y Alianza del Pacífico en la integración regional: Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar? *Newsletter de junio 2013*. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-06-mercosur-alianza-del-pacifico-integracion-regional>
- Peña, F. (2014a). La curva del desencanto: Factores que suelen conducir a la frustración en los procesos de integración regional. *Newsletter de enero 2014*. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-01-frustracion-procesos-integracion-regional>
- Peña, F. (2014b). Los resultados de un diálogo oportuno y constructivo: Avances hacia una estrategia regional de convergencia en la diversidad. *Newsletter de diciembre 2014*. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-12-avances-estrategia-regional-convergencia-diversidad>
- Peña, F. (2015). *Los espacios regionales y la transición del orden mundial: Su protagonismo en la construcción de una renovada gobernanza económica global*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2015-03-espacios-regionales-orden-mundial>
- Pompeo, F. (2 de octubre de 2015). La política exterior que propone Macri. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/opinion/ONU-Papa\\_Francisco-Mercosur-Derechos\\_Humanos\\_0\\_1441655884.html](http://www.clarin.com/opinion/ONU-Papa_Francisco-Mercosur-Derechos_Humanos_0_1441655884.html)
- PRO. *Plataforma Electoral*. Disponible en: <http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>

## Notas periodísticas

Una promesa de trabajo conjunto en energía (5 de diciembre de 2015). *Página 12*. Recuperado de:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/sub-notas/287638-75580-2015-12-05.htm>

Cómo reaccionaron y qué dijeron los presidentes de la región al saludar a Mauricio Macri (10 de diciembre de 2015). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1853030-como-reaccionaron-y-que-dijeron-los-presidentes-de-la-region-al-saludar-a-mauricio-macri>

En defensa de la integración regional (29 de octubre de 2015). *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-284928-2015-10-29.html>

Gesto al votante local y a los líderes del mundo (22 de diciembre de 2015). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1856277-gesto-al-votante-local-y-a-los-lideres-del-mundo>

La integración regional, el principal tema que trataron Macri y Dilma Rousseff (4 de diciembre de 2015). *El Litoral*. Recuperado de: [http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/123308-macri-la-reunion-fue-sobre-integracion-para-salir-de-la-recesion](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/123308-macri-la-reunion-fue-sobre-integracion-para-salir-de-la-recesion)

La política exterior del próximo gobierno: mayor integración regional con miras a EE.UU. y la UE (2 de septiembre de 2015). *El Cronista*. Recuperado de: <http://www.cronista.com/elecciones2015/La-politica-exterior-del-proximo-gobierno-mayor-integracion-regional-con-miras-a-EE.UU.-y-la-UE-20150902-0108.html>



# ENTREVISTA





## Entrevista a PEDRO PÁEZ PÉREZ

*Doctor en Economía por la Universidad de Texas. Máster en Políticas Públicas por FLACSO. Analista del Banco Central del Ecuador. Consultor privado y profesor universitario de pre y posgrado en Ecuador, Estados Unidos y Francia. Fue Ministro de Coordinación de Política Económica del Ecuador, Presidente de la Comisión Técnica para el diseño de la Nueva Arquitectura Financiera Regional, Representante Plenipotenciario del Presidente de la República del Ecuador para temas económico-financieros, Viceministro de Finanzas, miembro de la Comisión de Expertos de Naciones Unidas sobre la Crisis Financiera Global, presidida por Joseph Stiglitz, y del Grupo de París convocado por la Presidencia del G20 en el 2011. Actualmente, es miembro del Plan Fénix Internacional y del Consenso de Barcelona, entre otras organizaciones activistas e intelectuales. Y se desempeña como Superintendente de Control del Poder de Mercado en Ecuador.*

*“De lo que estamos hablando ahorita, a propósito de esta restauración conservadora que se da en toda América Latina, es un juego suicida donde los capitales productivos se están convirtiendo, a la vez que las suertes de las sociedades enteras, en una ruleta rusa. El punto que se está planteando es una situación de inviabilidad inmediata de las propuestas de solución que se están dando desde las cúspides del poder.”*

**Por Ma. Alejandra Racovschik y Carlos Raimundi**

**Carlos Raimundi:** -¿Cuál es tu visión de la situación económica y financiera mundial actual y cómo consideras que afecta a la región?

**Pedro Páez Pérez:** -Nuestra lectura tiene que ir a la raíz del problema, por eso considero que es un tema sistémico. No es esta una crisis financiera, como es la lectura que dan los organismos multilaterales, el Fondo Monetario Internacional o la mayoría de los *gurúes* de la economía. A mi modo de ver, es una crisis estructural de sobreproducción en la que se están agotando los remedios. La implosión financiera genera una cantidad de respuestas inmediatas que lo que hacen es empeorar el foco real de la infección, en el marco de una tensión geopolítica sin precedentes. Y se está poniendo a América Latina como parte y escenario de la disputa, una guerra financiera, una guerra comercial, una guerra de divisas.

**Carlos Raimundi:** -¿Una guerra entre quienes?

**Pedro Páez Pérez:** -Por un lado, están presentes los viejos actores del Estado Nación con las potencias imperiales; pero también están presentes distintas lógicas dentro del capital monopólico y del capital monopólico financiero que atraviesan las geografías. Es importante ubicar esta situación contradictoria en términos de los sujetos sociales, porque se plantean escenarios confusos. Por un lado, el ajuste de cuentas que se da dentro de la Trilateral (Estados Unidos, Europa y Japón). El primer ajuste de cuentas entre los socios íntimos se da con la recesión programada de los últimos veinticinco años en Japón, y a partir de la implosión, también programada, de Lehman Brothers. Es un primer punto en el marco de un proceso de debilitamiento de la hegemonía de los Estados Unidos y de un ascenso de lo que sería una nueva semi-periferia. Una semi-periferia industrial, fruto de la deslocalización, en territorio no ocupado militarmente por la OTAN. Acabada la segunda Guerra Mundial, todo ese poderío militar gigantesco que tenían los Estados Unidos empieza a ser relocalizado en

un marco de expansión del capital monopólico industrial, primero hacia la reconstrucción socialdemócrata; y luego, hacia la reconstrucción contrainsurgente en el marco de profundas reformas –agraria, en la distribución del ingreso, en la cuestión educativa, en la cuestión administrativa– en Japón, en Taiwán, en Corea del Sur, y luego en la constitución de los Tigres Asiáticos. Ahora llega el turno a los BRICS. Es un tema que genera particular tensión porque, entre otras cosas, involucra a quienes fueron enemigos directos durante la Guerra Fría. Pero, por otro lado, está el tema transversal, muy poco trabajado por las Ciencias Sociales, que es la diferenciación entre el capital monopólico financiero que apuesta a recuperar el crédito a partir de proyectos productivos también monopólicos, y el capital monopólico especulativo, al que no le interesa recuperar el crédito, sino que éste no se pague para perpetuarlo en un mecanismo en el que se retoman formas arcaicas de explotación. Se abandona la extracción del plusvalor relativo de la revolución científico-tecnológica sin precedentes, y se apuesta a estos mecanismos de sometimiento tributario que ya se ensayaron durante la crisis de la deuda del Sur como mecanismo de recolonización, pero que ahora se dan en el marco de la decrepitud del capital, en el marco de la desesperación de esta crisis de hegemonía. Ya no solamente se recoloniza la periferia, sino que se está colonizando a las propias metrópolis, en medio de un proceso de destrucción de tejido productivo que está destruyendo a los propios Estados Nación. En el caso de los Estados Unidos, el corazón industrial que le permitió convertirse en primera potencia mundial a partir del llamado complejo industrial militar con concentración del conocimiento, ahora son pueblos fantasmas como Detroit. También se está destruyendo el tejido productivo y la dinámica de los mercados internos de la Europa continental. Es decir, empiezan a aparecer signos que ponen en peligro todo un horizonte civilizatorio, fruto de la propia lógica interna del



capital; el capital es víctima de su propio éxito productivista.

**Carlos Raimundi:** -¿Cómo se inscriben en este marco los tres grandes tratados multilaterales que se están discutiendo (TPP, TTIP y TISA) y las últimas revelaciones sobre cuentas en las guardidas fiscales?

**Pedro Páez Pérez:** -Las dos cuestiones caracterizan precisamente la novedad de esta nueva dinámica del capital, en un proceso auto-destructivo. Toda crisis implica la profundización de la paradoja de la destrucción creativa y la creación destructiva. Pero en este caso, es tan entrópica que es de difícil recuperación.

**Ma. Alejandra Racovschik:** -¿Por qué?

**Pedro Páez Pérez:** -Cuando en la Ronda de Doha se trataron los Temas de Singapur (Por ejemplo, Propiedad intelectual, arbitrajes internacionales, entre otros), Europa se opuso al acuerdo mundial de inversiones, en alianza a veces explícita, a veces indirecta, con las llamadas economías emergentes, porque lesionaba la soberanía de los países. Lo que reflejan los *Panamá Papers* o el tema de los fondos-buitre, es que ponen en riesgo la gobernanza de las propias corporaciones. Cuando estas negociaciones instalan el concepto o la doctrina de la defensa del inversionista y de la inversión, parece una sutileza, pero encierra una toma de responsabilidades sin límite por parte de los Estados, que les tornaría inmanejable el tema de sus pasivos. Tornaría insustentables inclusive a los países más grandes. Es más, hay países como Australia, que está denunciando estos tratados precisamente por la insensatez que supone no sólo proteger la inversión efectivamente realizada, sino también la inversión “por realizar”. Está siendo perforado un principio de resolución de disputas sobre la propiedad privada que proviene del derecho romano. En el caso de Ecuador, la propia empresa demandante y los propios árbitros reconocie-

ron que la empresa privada había violado la ley ecuatoriana y, sin embargo, laudaron a favor de los capitales privados, en un monto de dos mil setecientos millones de dólares, que es imposible de pagar para un país como Ecuador. Y también se le hace imposible no pagar. En definitiva, nos pone en la situación que desde la necesidad del propio capital de reciclar a los deudores bajo el principio de la quiebra. Es imprescindible sostener el principio histórico de la doma. Desde el momento en que la lógica del capital penetra el proceso productivo, éste tiene que domar al capital de circulación, tanto al capital de comercio como el capital de la finanza, capital de préstamo. Para que pueda entronizarse la lógica del capital desde la producción, revolucionando permanentemente la base material a través de la introducción de innovaciones, es indispensable un marco jurídico que pueda reivindicar la posibilidad de un fracaso, para poder reciclar a ese mismo sujeto como sujeto de un nuevo crédito. Desde el momento en que eso es bloqueado, sobre todo descalificando a entidades soberanas como los Estados nacionales, se cae en una situación de desquiciamiento del sistema.

**Carlos Raimundi:** -¿Se trata de una disputa entre dos modelos de gobernanza global?

**Pedro Páez Pérez:** -No, es más grave que eso. Tiene que ver con la dinámica interna, endógena, intrínseca de una nueva forma de existir del capital.

**Carlos Raimundi:** -¿Gobernada por quién y a favor de quién?

**Pedro Páez Pérez:** -Por el capital especulativo, por eso hablo de una execrecencia. Nace del seno del capital financiero, definido históricamente como la fusión del capital productivo con el capital bancario monopólico. Pero ahora estamos en un momento en que se deshace el proceso de doma, que es lo que permite que el capital se reconvierta en nuevo capital para la producción

capitalista. Lo que no pudo cuajar en mil años de historia china, en los califatos, en la periferia de Europa, por motivos religiosos, es lo que marca la modernidad capitalista de los últimos cinco siglos. Fue la carta de triunfo para que el capital pueda conquistar todos los ecosistemas, todas las religiones, todas las culturas, todos los otros modos de producción. Ahora está siendo revertido, y ¿quiénes están detrás de eso? Una oligarquía cada vez más minúscula.

**Carlos Raimundi: -¿Esto significa un mundo con la mitad o menos de los habitantes que tiene?**

**Pedro Páez Pérez:** -Exactamente. La pregunta que haces es crucial porque está poniendo sobre el tapete un proyecto genocida, un proyecto de total contraposición con los intereses de los siete mil doscientos millones de seres humanos frente a una oligarquía que es cada vez más minúscula, y que en última instancia, decide sobre su vida y su muerte. El último dato que da la Oxfam es escalofriante. Sesenta y tres individuos con nombre y apellido tienen el ingreso equivalente al de tres mil seiscientos millones de seres humanos. Y también adquiere una dimensión adicional de perplejidad, desde el momento en que en ese mismo informe, un año previo, eran trecientos ochenta y cinco fortunas personales. El proceso de monopolización es feroz y veloz.

**Ma. Alejandra Racovschik: -Profesor, ¿qué temas discutía el G-20 en los inicios de esta crisis? Porque hubo posiciones muy fuertes, incluso documentos de algunos países, como el nuestro, para modificar los organismos multilaterales, pero sin embargo no parece haber resultados concretos.**

**Pedro Páez Pérez:** -Tal vez la única reunión de sustancia del G-20 se da en abril de 2009, con la presencia de los 199 países que integran la Asamblea General de Naciones Unidas, reunida de manera extraordinaria por pedido del padre

sandinista Miguel d'Escoto. Allí se discute que los responsables de la crisis son los propios círculos especulativos, que se fortalecieron y se beneficiaron de ella desde la corrupción que causó la implosión financiera. En aquella reunión se aprobó la emisión de los derechos especiales de giro.

**Ma. Alejandra Racovschik: -¿Fue esa la única medida discutida realmente?**

**Pedro Páez Pérez:** -Fue la única medida significativa, las otras –diría yo– son espacios de negociación de la OTAN con el resto. Los derechos especiales de giro son una canasta virtual de monedas emitida por el Fondo Monetario Internacional, pero a la cual no se le pueden exigir condicionalidades, como lo hacen todas las otras gestiones del FMI. Por eso el FMI se encargó todo el tiempo de desprestigiar el mecanismo. En el momento en el que se iba a reunir la Asamblea General con la evidencia clara de quiénes eran los culpables, los que estaban provocando tanto dolor, tanto sufrimiento, tanta desgracia, y estaban exacerbando el hambre, fue el señor Gregor Mendel –el anterior ministro de Sudáfrica– quien dirigió el equipo técnico y en tres semanas acreditó en los Bancos Centrales de ciento ochenta y tres países su cuota respectiva de los derechos de giro. Y lo que es triste es que la mayoría de los países todavía no la utilizan, no saben cómo utilizarla. En mi última comprobación, sólo veinticinco países los habían utilizado y, modestia aparte, cuatro de ellos porque yo personalmente conversé sobre cómo se podían utilizar. Este problema muestra claramente las limitaciones de la academia, sobre todo en el plano de la economía. En todo el mundo se sigue la teoría cuantitativa del dinero y, sin embargo, los Estados Unidos duplicaron su base monetaria en cuatro meses y no hay inflación. Los ministros de economía, los empresarios, pero también la gente común, sigue pensando que no se puede dar plata para programas de salud, para evitar el desempleo, para resolver

los problemas de las catástrofes naturales, para resolver los problemas de la pobreza, para incorporar a más gente al proceso tecnológico porque eso causa inflación. Y la evidencia es que se está entregando una cantidad gigantesca de recursos a los mismos bancos y no hay inflación. El actual candidato presidencial, Bernie Sanders, ha detectado que la Reserva Federal de los Estados Unidos ha entregado más de ciento diez por ciento del Producto Nacional Bruto de ese país a un puñado de bancos, que son los que desde la corrupción habían causado la crisis. Y poco después se develó que aquel salvataje ascendía a una cifra mucho mayor, que representa más del doscientos por ciento del Producto Nacional Bruto de los Estados Unidos.

**Ma. Alejandra Racovschik: -Retomando el hilo de la pregunta anterior, ¿Usted considera entonces que sólo se trató de una discusión del momento, sin mayores resultados?**

**Pedro Páez Pérez:** -Lo que estoy tratando de plantear es que las discusiones son esencialmente falsas. Lo único que se ha logrado es exacerbar las asimetrías estructurales en la capacidad de decisión, en los espacios de política de los países. Ya el neoliberalismo había desmantelado buena parte del proyecto de Bretton Woods, imperial, hegemónico de los Estados Unidos, pero creaba un espacio de maniobra local y hasta internacional de los distintos Estados Nación. A veces se quiere poner las cosas en blanco o negro y eso no es así. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y Bretton Woods cumplieron un papel hasta la quiebra del patrón oro, en 1971, y cumplieron un papel totalmente distinto en el periodo neoliberal. Aquí se quiere –como decimos en Ecuador– “botar el guagua junto con el agua sucia de la bañera”. Sin decir que son solidarios ni angelitos, hay que diferenciar el ciclo a partir de 1971 y la programación del ciclo de la deuda externa, que torna los préstamos en impagables. Y luego se exagera el mercado de derivados financieros como un

elemento castigador, parte de la munición con la que los intereses especulativos pueden someter a los Estados Nación. Es importante darnos cuenta cómo esa dinámica va adquiriendo otras proporciones y empieza ahora a minar el propio funcionamiento de las metrópolis. Empezando por el propio Japón, ahora son los países europeos y el propio Estados Unidos las víctimas de ese proceso de vampirización. Y mientras tanto, en las discusiones del G-20 hay una suerte de des-representación de los representantes. Por ejemplo, ¿el peso específico de Alemania es su rol financiero? No, en absoluto. Alemania no es nada en el plano financiero en comparación con Wall Street o con la *city* de Londres. El Deutsche Bank ya no es un banco alemán desde los años noventa. Ha habido un proceso de transferencia de la propiedad. El peso fundamental de Alemania es su capacidad de disputar con China el ser el primer exportador mundial con tasas salariales que en algún momento llegaron a ser cincuenta y pico veces más altas que las de China. Esta supremacía de lo financiero marca un cambio en la dinámica del poder interno alemán.

**Ma. Alejandra Racovschik: -¿Y cuál es el rol de China en este escenario?**

**Pedro Páez Pérez:** -Ahí está el punto. La dinámica del capital alemán está ligada a la reproducción, es decir, es un proyecto societal ligado a la reproducción del capital productivo monopolístico. Si estamos en una crisis de sobreproducción, la lógica del capital productivo monopolístico es ampliar mercados. Pero todo lo que está haciendo el G-20, o sea, la cúspide del poder, es eliminar mercados, y en el caso específico de Alemania su mercado principal, que es la propia Europa. La principal demandante de Alemania en cuanto a la producción, a los medios de producción, y a los medios de producción para la producción de medios de producción, era China, como antes lo había sido Japón. Pero en sólo diez años, China ha sustituido muchísimo sus importaciones, sobre todo con la implsión de

Lehman Brothers. Ha madurado las inversiones en producción de medios de producción sofisticados con una rapidez que no tiene parangón en occidente, y ha constituido una red de aprovisionamiento que reemplaza a las importaciones de maquinaria y de equipos de vanguardia desde Alemania, con la producción que logra desde Japón, desde Corea del Sur y desde el propio territorio chino. Ha ocurrido en plazos cada vez más cortos de la producción de bienes de consumo de mala calidad a la producción de bienes de consumo cada vez más sofisticados, a bienes intermedios, bienes de capital y medios de producción para la producción de medios de producción de tecnología cada vez más de vanguardia. Y todo con una capacidad de ingeniería que le permite cada vez niveles de mayor autonomía tecnológica. Aunque existe una paradoja, y es que parte de la reproducción del capital chino corresponde al eje angloamericano, con nombres y apellidos de familias chinas, como en el HSBC o J. P. Morgan. Toda una vinculación con la corona inglesa y con la *city* de Londres que tiene su origen en las tres guerras del opio. Curiosamente, aquí, en la Argentina, se quemaron los archivos del HSBC. En definitiva, hay una dinámica diferente entre la lógica de acumulación del capital de matriz especulativa con eje angloamericano en Wall Street y Londres, *versus* la lógica que pide lealtades espaciales, gobernanza, en cuyo seno se desarrolla la referencia, todavía tibia, de los BRICS, que de alguna manera representan el interés del capital productivo monopolístico *versus* la lógica del capital especulativo, insisto, que no es el capital financiero. Al capital financiero le interesa que le paguen los intereses. Al capital especulativo no le interesa que le paguen el capital, porque lo que le interesa es perpetuar una relación tributaria.

**Ma. Alejandra Racovschik:** -¿Cuál es el papel y la importancia de los BRICS?

**Pedro Páez Pérez:** -Yo creo que los BRICS son fruto de los remedios a la crisis estructural de

sobreproducción a la que hacía referencia al principio de esta entrevista, que ya se empezaban a evidenciar en los años sesenta, con la deslocalización y la financiarización. Respetar el mito debería implicar que los superávit de China, de la India, de los BRICS en general, o del Sur en general, deberían financiar los déficit de los Estados Unidos y de la Europa occidental. Pero la realidad muestra un carrusel totalmente despegado de la economía real, un funcionamiento cuantitativa y cualitativamente hipertrofiado del mundo financiero, donde son las relaciones intra-centros financieros e inter-centros financieros las que importan. En 2010, el PIB mundial estaba en sesenta y tres millones de millones de dólares. Las deudas normales, de las que nos ocupamos en economía, las deudas de los Estados, de las empresas, de los hogares, estaban en alrededor de doscientos doce millones de millones. Pero este nuevo tipo de deudas que son las que prácticamente controlan el funcionamiento básico de las finanzas hoy, vinculado a los *Panamá Papers*, a las guaridas fiscales, a las *offshore*, al *shadow banking*, que son los derivados financieros, está en alrededor de mil quinientos millones de millones. Mientras el PIB mundial estaba en sesenta y tres millones de millones, el J. P. Morgan tenía noventa y siete millones de millones en derivados financieros, una vez y media el PIB mundial. Obviamente, no podía caber dentro de su balance, tenían que ponerlo como capital autónomo. Una irresponsabilidad, una hipertrofia especulativa; por eso me referí a esta lógica como una excrecencia del capital especulativo. Todo lo cual derivará en la insolvencia estructural que está en el corazón del sistema. En la anterior crisis estructural de una gravedad similar, la forma de salida del problema fue con el proyecto genocida de la primera y de la segunda Guerra Mundial, porque la guerra es siempre rentable. El problema ahorita es que están de por medio armas termonucleares, con una capacidad de destrucción inmediata. Desde esta perspectiva uno puede captar claramente el grado de descomposición de estas

sociedades, que acompaña la descomposición política. Trump aparece moderado con relación a Ted Cruz, Bush hijo aparece como moderado con relación a Trump, Bush padre aparece como moderado con relación a su hijo, y Nixon es de izquierda (risas). El Partido Republicano dejó de ser un elemento de universalización, de tratar de alcanzar al conjunto de la sociedad, de tender puentes con el conjunto de la sociedad. Se convierte en un archipiélago de competencia paroxística entre trogloditas que no tienen ninguna intención de comunicarse con el resto de la sociedad. Promueven una especie de “autismo” respecto incluso de otras facciones más moderadas de su propio partido. El mismo panorama desolador, de una aguda degradación ideológica y de las instituciones de la cultura política, lo podemos ver en Europa, con la emergencia de posiciones abiertamente fascistas. O en un gobierno de Israel apoyando a los partidos neofascistas de Ucrania que reivindican a Hitler. Se violan las leyes del capital que ellos mismos impusieron. Hace exactamente un año fui invitado a un encuentro de autoridades de competencia en los Estados Unidos. Allí, una firma de abogados hizo una presentación con estadísticas de las Cortes de los Estados Unidos e Inglaterra, según las cuales sólo diez bancos eran responsables del ochenta por ciento de los quinientos ochenta y siete casos de colusión que habían sido detectados. Ese mismo día los jueces acababan de decir que no encontraban mérito suficiente para proseguir el juicio por la manipulación del precio del aluminio, y lo mismo sucede con el trigo, el cobre, el oro, la plata. Con este costo hundido del petróleo, ¿qué haces con una inversión como la de Vaca Muerta cuando un día el barril está a ciento veinte dólares y al otro día está a cuarenta, sólo por una cuestión de manipulación financiera? ¿Qué hace uno con la tasa de retorno, las ventajas comparativas, las ventajas competitivas sea de una empresa, de un país o de una región entera? ¿Con qué precio del petróleo trabaja? Significa el descalabro del sistema de precios a nivel internacional. ¿Con qué

tipo de cambio ustedes pueden planificar un horizonte de integración latinoamericana? ¿Con qué relación entre el peso y el real, entre el dólar y el euro? ¿Con qué precio de la soja? Como en muchos casos estamos hablando de inversiones de capital que implican enormes pasivos ambientales, las sociedades son las que pagan los riesgos mientras se privatizan las ganancias. Esto plantea un problema de inmediato impacto respecto de la suerte y la recesión internacional de sociedades enteras. De lo que estamos hablando ahorita, a propósito de esta restauración conservadora que se da en toda América Latina, es un juego suicida donde los capitales productivos se están convirtiendo, a la vez que las suertes de las sociedades enteras, en una ruleta rusa. El punto que se está planteando es una situación de inviabilidad inmediata de las propuestas de solución que se están dando desde las cúspides del poder.

**Ma. Alejandra Racovschik: -Profesor, ¿quisiéramos consultarle por la situación de nuestra región. Y podríamos comenzar refiriéndonos a las propuestas de integración financiera que tuvieron lugar en su momento en América del Sur, como el Banco del Sur, e impulsadas en el contexto de crisis de 2008-2009. ¿Cómo ha decantado ese proceso?**

**Pedro Páez Pérez: -**Con mucho cariño y mucho respeto, creo que América Latina tiene un déficit en el campo de las Ciencias Sociales con los pueblos de la región. Teníamos una América Latina burbujeante en ideas en la época de nuestros abuelos discutiendo la cuestión de la CEPAL, las teorías desarrollistas, las teorías de la dependencia, el marxismo, la sociología y la teología latinoamericanas, la teología y la filosofía de la liberación. Ahora estamos a años luz de las exigencias del momento. En el caso de la nueva arquitectura financiera, me parece que es evidente la ausencia de un debate riguroso respecto de lo que se pudo haber hecho en su momento. Yo no soy catastrofista, en el sentido de que todavía creo que hay tiempo para avanzar

en este campo, pero es evidente que las ventanas de oportunidades se pueden cerrar en cuestión de segundos. La economía de América Latina está deslizándose muy rápidamente a situaciones de alta irreversibilidad muy dolorosas.

**Ma. Alejandra Racovschik: -La sensación es que el momento ya pasó...**

**Pedro Páez Pérez:** -No, no. Yo creo que hubo momentos mejores, pero no creo que las ventanas de oportunidades se hayan cerrado en absoluto. El Banco Asiático de Inversión e Infraestructura se constituyó en dos meses. Y aquí no se lo ha logrado porque faltó la decisión política, la decisión de técnicos, funcionarios y gobiernos; faltó la lucidez teórica y operativa que sí tuvieron algunos presidentes. El último acto de gobierno del Presidente Néstor Kirchner y el primer acto de la Presidenta Cristina fue precisamente firmar aquí en la Casa Rosada el 9 de diciembre de 2007 el acta constitutiva del Banco del Sur. Y al final fueron los tecnócratas los que tiraron al lodo una decisión tomada en el más alto nivel político, con una lucidez que, insisto, está a años luz del paupérrimo debate académico. Lo cual marca la deuda pendiente que, ahorita, debería ser una invitación.

**Ma. Alejandra Racovschik: -¿Usted se refiere en la actualidad? ¿Aun a pesar de los cambios políticos?**

**Pedro Páez Pérez:** -Por supuesto. Recordemos que Raúl Prebisch, entrenado en la ortodoxia librecambista británica, tiene que crear cosas en el Banco Central argentino. Las propias elites latinoamericanas más temprano que tarde van a darse cuenta del derrotero suicida que están asumiendo al retornar al pasado.

**Ma. Alejandra Racovschik: -Le hacía esta consulta porque la sensación es que el actual mapa regional pareciera ser menos proclive a la integración más profunda.**

**Pedro Páez Pérez:** -A nivel de las apariencias es así, pero la profundidad de los cambios autodestructivos con los que está funcionando el sistema se está evidenciando muy rápidamente. Y eso explica, por ejemplo, la paradoja de un presidente de Afganistán, país ocupado por catorce años, que se atreve a desafiar a la potencia militar ocupante –los Estados Unidos– firmando convenios con China. O que en medio de la desestabilización de los BRICS, la ofensiva militar y mediática, los operativos psicológicos y políticos de los golpes blandos, Rusia firme la ruta de la seda.

**Ma. Alejandra Racovschik: -Para finalizar, ¿Qué puede decirnos de la experiencia del “SUCRE”?**

**Pedro Páez Pérez:** -Es un mecanismo de compensación, una suerte de continuidad conceptual de la cámara de compensación que se inventa en el norte de Italia hace ochocientos años. Con las nuevas tecnologías, hay una diferencia en el horizonte en términos de versatilidad. China, por ejemplo, ha firmado entre treinta y seis y cuarenta convenios similares de manera bilateral. Rusia lo utiliza no solamente con los países de la CEI (Comunidad de Estados Independientes), sino que ha firmado una suerte de “sucres” con Turquía y Pakistán; lo utiliza como un instrumento geopolítico, desde una nueva lógica del comercio internacional en un mundo irreversiblemente multipolar. Por más que los Estados Unidos intenten crear una nueva Guerra Fría con Rusia y China, por más que intenten tumbar a todos los Presidentes que quieran, por más que den golpes mediáticos, o que instalen un nuevo ciclo de la deuda externa, o que construyan una nueva periferia en Europa, estamos ante una revolución científica y tecnológica tan formidable que los horizontes de una salida democrática, humanista, están a la alcance de la mano. Se pueden resolver los problemas del hambre, de la miseria, de la pobreza, de la crisis ambiental, de la salud, de las



enfermedades más terribles, de las epidemias, de los refugiados, de la crisis demográfica, de la crisis energética de manera absolutamente factible. Además, vean ustedes que los cambios tecnológicos se están dando a tal velocidad, el arsenal de innovaciones es tan colosal, que se filtran dentro de los controles impuestos por los monopolios a la propiedad intelectual de las patentes. Esto es lo que está planteando justamente un signo de interrogación a la ganancia como principio rector de la organización del conjunto de la Humanidad. No estamos hablando de que de la noche a la mañana desaparezca la empresa prepaga ni la gran corporación; estamos hablando de que siete mil doscientos millones de seres humanos y todos los ecosistemas están sometidos al cortoplacismo y a las exigencias de altísimas tasas de ganancias del capital especulativo. Una vez que se subordine eso a las necesidades de la sociedad civil, inclusive la de los Estados Unidos, un horizonte de paz es absolutamente viable. En el otro escenario, es lamentablemente inexorable un horizonte entrópico de más desestabilización, de más conflicto, de más guerras. Un escenario parecido se dio en la revolución científico-tecnológica de la segunda mitad del siglo XIX, y fue por la lucha de los trabajadores por la jornada de las ocho horas, que se democratizaron mínimamente los beneficios del progreso técnico, en medio de la brutalidad de la ola colonizadora del reparto del África y el sudeste asiático de esa época. Una parte de la Humanidad dejó de ser tan sobrante para la lógica del capital precisamente por la lucha social. Y recordemos también que en la percepción de los propios trabajadores de la época había un sentimiento de culpa debido a eso de que la pereza es la madre de todos los vicios, y entonces muchos trabajadores se sentían incómodos con la demanda de reducción de la jornada laboral que planteaban las vanguardias. Y se está planteando ahorita algo similar. El horizonte que plantea la informática, la robótica, la nanotecnología, la biotecnología, los nuevos materiales, en términos de la reducción del tiempo del tra-

bajo para la ampliación del tiempo de disfrute, para dejar atrás el reino de la necesidad y pasar al reino de la libertad, es inmediato, no estamos hablando de aquí a cincuenta años. El gigantesco nivel de inversiones en robótica e informática puede provocar olas enteras de desempleo tecnológico de aquí a 2017 ó 2018. Pocas veces ha habido tal tensión entre lo real y lo posible, y la decisión final no puede dejarse en manos de una oligarquía minúscula y con rasgos claramente sociopáticos en su comportamiento, totalmente contradictorio con los intereses de los siete mil doscientos millones de seres humanos. Es la hora del despertar de los Pueblos, entre otras cosas, con la nueva arquitectura financiera, como condición necesaria, aunque no suficiente, para generar un margen de acción humana, un espacio de maniobra política en medio de este proceso colosal de expropiación de posibilidades, de expropiación de voluntades, de degradación civilizatoria. Y los plazos son cortísimos. ¿Quién hubiera imaginado hace un año que íbamos a estar en la circunstancia actual en la Argentina o en Brasil? Y la misma pregunta podríamos hacerla de aquí a un año respecto de todo el continente si es que los Pueblos de América Latina no reaccionan defendiendo su derecho a la paz y a la prosperidad que de alguna manera hemos ido construyendo en este último decenio. La academia tiene que abrir rápidamente un debate respecto de qué hacer en el aquí y el ahora, yo creo que todavía estamos a tiempo, pero el plazo es corto. FLACSO tiene mucho que decir al respecto.

**Carlos Raimundi y Ma. Alejandra Racovschik: -Muchas gracias, Pedro, por su tiempo y por su amabilidad.**





The background features a collage of national flags, including the Argentine flag with the Sun of May and the Paraguayan flag with the coat of arms. A white diagonal band cuts across the center, and the bottom portion of the image is filled with a geometric pattern of overlapping blue triangles in various shades.

# **SOBRE LOS AUTORES**



## Sobre los Autores

**Orlando Inocencio Aguirre Martínez** es sociólogo por la Universidad Católica *Nuestra Señora de la Asunción*, Paraguay. Maestro en Derechos Humanos, Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), México. Diplomado Superior en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina. Ha sido becario CLACSO-CONACYT. Candidato a Investigador, Programa Nacional de Incentivos a Investigadores (PRONII), CONACYT, Paraguay.

**Jonathan De Felipe** es Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA) con Diploma de Honor. Cuenta con formación y experiencia en Capacitación y Recursos Humanos. A lo largo de su trayectoria laboral, se ha desempeñado como productor periodístico, cronista y conductor en Radio Gráfica FM 89.3 y Radio Belgrano AM 650. Asimismo, fue redactor y editor en las secciones política y sociedad del portal de noticias Notinac.com.ar. Actualmente, se desempeña como profesional especialista en recursos humanos y organización de entidades públicas y privadas.

**Leonardo Granato** es Profesor adjunto del Área de Administración Pública y Social de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil) y Coordinador del Grupo de Investigación CNPq Núcleo de Estudios Políticos e Administrativos (NEPA) de la misma institución. Con formación en la Argentina, se doctoró en Economía Política Internacional en la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil). Becado por la CAPES, Fundación del Ministerio de Educación de Brasil, realizó una estancia postdoctoral de investigación

en políticas públicas de inclusión social en la Universidade de Santa Cruz do Sul. Autor de diversas publicaciones entre las que se destacan las obras: *“Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul”* (Curitiba, 2015) y *“Mercociudades, red de integración. Una nueva realidad en América Latina”* (Buenos Aires, 2008). Docente invitado del Diploma Superior en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

**Alfredo M. López Rita** es Profesor de Enseñanza Media y Superior en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Es Adscripto graduado a la materia Problemas de Historia Americana, con programa de *“Historia del Paraguay: génesis y formación de la Nación y del Estado nacional”* y de Historia de América III (Contemporánea) en esa misma Casa de Estudios. Ha realizado cursos de posgrado en Políticas Migratorias Internacionales, Asilo y Derechos Humanos en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y en el Diploma Superior en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha expuesto sus temas de investigación en diversas jornadas y reuniones académicas especializadas en la Argentina y el extranjero, y publicado artículos sobre política internacional en medios digitales.

**Jorge Marchini** es Profesor Titular de Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Vice-Presidente de la Fundación para la Integración de América Latina (FILA). Coordinador para América Latina del Observatorio Interna-

cional de la Deuda (OID-IDO). Investigador del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Grupo de Trabajo “Integración y Unidad Latinoamericana”. Asesor del Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria (CIGES). Miembro del Consejo Editor de la revista latinoamericana “Tiempo de crisis”.

**Patricia A. Parra** es Especialista en Gestión de la Industria Agroalimentaria y aspirante a Magíster en Gestión de la Empresa Agroalimentaria por la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) e Ingeniera Agrónoma por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). Desde finales del año 2005, coordinó las Cadenas Agroalimentarias de las Infusiones y de las Plantas Aromáticas y Especies, dirigiendo y ejecutando estudios y articulando actividades técnicas con gobiernos provinciales en el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). Ha conducido desde 2010 las actividades en el marco del Grupo Intergubernamental sobre el Té - FAO, como referente nacional, y ha trabajado en conjunto con el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR, en 2008. Coordinó la Mesa Regional de la Cadena de Valor del Té y de las Cadenas de Valor de Plantas Aromáticas y Especies del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustria (PEA) 2020, MAGyP, en 2014 y 2015. Ha sido referente de la provincia de Misiones entre 2009 y 2015 desde la Secretaría de Desarrollo Rural del entonces MAGyP. Actualmente, se encuentra a cargo de la Dirección de Cadenas Alimentarias (aun no se ha formalizado por resolución oficial) de Subsecretaría de Alimentos y Bebidas, Ministerio de Agroindustria de la Nación.

**Ludmila Quirós** es Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE). En 2015 cursó el Diploma Superior en Políticas Públicas, Desarrollo e Integración Regional (FLACSO Argentina). Actualmente, es investigadora junior del Comité de Política Comparada de la International Association for Political Scien-

ce Students (IAPSS) para el área de Política Latinoamericana. Además es revisora externa de la *International Political Science Review* (IPSR-SAGE) y de la revista académica *Politikon* de IAPSS. Entre abril y junio de 2016 fue asistente de investigación de proyecto regional sobre género para el PNUD y ONU Mujeres. También se desempeñó como asistente de investigación e investigadora junior en la Fundación CIGOB, INSOD-UADE y como pasante del Centro de Estudios Africanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Es miembro de la International Political Science Association (IPSA) desde 2015.

**Ma. Alejandra Racovschik** es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Morón (UM). Magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Se desempeña como coordinadora académica y docente del Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional de FLACSO Argentina. Profesora de la materia Integración Regional de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social e investigadora del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO sede Argentina. Asimismo, dicta clases de grado en las Universidades de Morón y la Universidad Abierta Interamericana (UAI). Cuenta también con experiencia en el área de consultoría en temas de integración regional y se ha desempeñado como asesora en la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación.

**Carlos Raimundi** es Abogado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Máster en “Derecho, Economía y Política en perspectiva comparada: Unión Europea y MERCOSUR” por la Universidad de Bari, Italia y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Fue Director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ); estuvo a cargo del Programa de Es-

tudios en Relaciones Internacionales y Política Latinoamericana de la Universidad de San Martín (UNSAM) y fue docente de la Maestría de Ciencias Políticas en la UNLP y de la Maestría en Integración Económica en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, es docente de Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y del Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional” del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. También dirige un Seminario de Posgrado sobre Periodismo y Política Internacional en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Asimismo, se desempeña como docente de la cátedra de Relaciones Internacionales en las Universidades Nacionales de Quilmes (UNQ) y Universidad Nacional de Lanús (UNLA). En el ámbito de la función pública, fue Diputado Nacional por cinco períodos, con activa participación en las comisiones de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Legislación Penal, Educación y la Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, integrando en distintas oportunidades el Parlamento del MERCOSUR en representación de la Argentina.

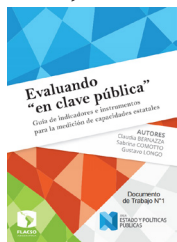
**Jorge E. Taiana** es Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y realizó estudios de posgrado en FLACSO. Ha ejercido la docencia universitaria y ha publicado numerosos artículos, notas, entrevistas y libros sobre temas vinculados a las relaciones internacionales y los derechos humanos, tanto en la Argentina como en otros países. Actualmente, se desempeña como Director General del Centro Internacional de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) en la República Argentina. Desde la década de los '80 se ha desempeñado en cargos vinculados a la conducción de las relaciones exteriores de la República Argentina a nivel de Secretario de Estado, Embajador y por último Canciller (2005-2010). Se desempeñó como alto funcionario

internacional en el área de la protección internacional de los derechos humanos, como Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (1996-2001). En octubre de 2013 fue electo Diputado para la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En las elecciones nacionales de octubre de 2015 fue electo Diputado para el Parlamento del MERCOSUR, cuerpo en el cual entre enero y diciembre de 2016 se desempeña como Presidente. Ha sido distinguido con condecoraciones otorgadas por las Repúblicas de Perú, Chile, España, El Salvador, Bolivia, Paraguay, Brasil, Guatemala, los Estados Unidos Mexicanos, y el Reino de Marruecos.

## Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

### Documento de Trabajo Núm. I



**Evaluando "en clave pública"**  
 BERNAZZA, Claudia  
 COMOTTO, Sabrina  
 LONGO, Gustavo  
 Mayo de 2015

### Documento de Trabajo Núm. II



**Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad**  
 GARCÍA DELGADO, Daniel  
 RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
 (Compiladores).  
 Octubre de 2015

### Documento de Trabajo Núm. III



**El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.**  
 RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
 TIRENNI, Jorge  
 (Compiladores).  
 Mayo de 2016

### Documento de Trabajo Núm. IV



**¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR**  
 RACOVSKICH, Ma. Alejandra  
 RAIMUNDI, Carlos  
 (Compiladores).  
 Octubre de 2016

## Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina.

Luis Alberto Quevedo (Director).

### Área Estado y Políticas Públicas.

Daniel García Delgado (Director).

### Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

## CONTACTO PRINCIPAL

**Cristina Ruiz del Ferrier.**

**Dirección:** Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9456.

**Correo electrónico:** [gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)







**FLACSO**  
ARGENTINA



ÁREA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**