

Libro: **La integración Regional en América Latina: Quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada**

Mercedes Botto

Eudeba, Buenos Aires, 2015 (191 pp.)

Agustina Frisch

Socióloga por la Universidad de Buenos Aires, Argentina

E-mail: magustinafrisch@gmail.com

El libro *La integración Regional en América Latina: Quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*, escrito por Mercedes Botto, significa un gran aporte a los estudios de integración regional del continente latinoamericano. Se trata de una recopilación de diferentes trabajos propios acerca de distintos aspectos del bloque, ordenados en seis capítulos. A pesar de tratarse de un trabajo de gran densidad conceptual y teórica, su organización y las formas en las que la autora presenta y describe los casos de análisis lo convierten en un trabajo accesible a un público más amplio que el especializado.

El principal aspecto a destacar de la obra de Botto es su capacidad para trabajar en los distintos niveles de análisis del Mercosur. Si bien cada capítulo está presentado como una unidad autónoma (con la introducción del tema tratado, la presentación del problema y las conclusiones), hay un hilo conductor que articula al texto en su totalidad. Partiendo de la base de que se trata de un *proceso* de integración regional, la autora rastrea, en cada uno de los ejes y agendas que analiza, las tensiones y contradicciones hacia el interior del bloque, señalando que “la idea que trasciende a este trabajo es la de superar el análisis racional y cortoplacista de la integración regional” (Botto, 2015: 13). Al mismo tiempo, estudia la relación entre el bloque y las distintas perspectivas teóricas en materia de integración regional, así como otros casos de integración regional. El énfasis del trabajo está puesto en señalar los *avances en términos de los resultados* medidos por los *alcances en la coordinación* entre los distintos miembros del Mercosur, dándole un papel predominante a la socialización del conocimiento y las experiencias, en detrimento de enfatizar la construcción de instituciones y de supranacionalidad. Esta decisión de cambio de perspectiva tiene que ver con que, si se tomaran como únicos indicadores a estas últimas variables, revelarían más un caso de deconstrucción que de avances en términos institucionales y de delegación de soberanía.

En este sentido, el libro puede leerse en dos claves. La primera de ellas trabaja el caso del Mercosur como una perspectiva doblemente comparada, estableciendo líneas de continuidad y ruptura hacia el interior del bloque en sus dos etapas, a su vez, de éste con otros casos de integración regional, tales como la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por

su denominación en inglés), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por su denominación en inglés), por nombrar algunos. La primera de las etapas del Mercosur mencionadas coincide con la década de 1990 y presenta una marcada tendencia *comercial* en sus objetivos, agenda y tratados, mientras que a la segunda etapa, inaugurada a principios de la década de 2000, se la puede caracterizar como *social y productiva*.

La segunda clave de lectura es de carácter teórico. El trabajo de Botto recopila de manera exhaustiva el estado del arte de las principales tendencias teóricas en materia de *integración regional*. De esta forma, Botto abre el diálogo entre diversas perspectivas teóricas, mostrando sus puntos de encuentro y de divergencia. Esta estrategia teórica puede ubicarse en la misma línea que el trabajo de Börzel (2015), *Theorizing Regionalism. Cooperation, Integration and Governance*. Ambas autoras intentan mostrar las limitaciones y alcances teóricos en las distintas teorías y enfoques que trabajan la cuestión del regionalismo (ya sea desde las relaciones internacionales, la economía o las teorías de regionalismos). A su vez, ambas consideran que los avances en términos de coordinación política de las acciones entre los socios de un bloque regional son tan necesarios como la comprensión de los alcances de las normativas institucionales.

En este sentido, Börzel encuentra que hay tres preguntas teóricas fundamentales que atraviesan todos los enfoques, pero que, sin embargo, solamente las dos primeras fueron trabajadas: a) ¿por qué surgen los regionalismos?; b) ¿qué grado de integración alcanzan?; y c) ¿qué *efectos* generan a nivel doméstico, regional y global?

La propuesta de Börzel es, por lo tanto, buscar una respuesta a la pregunta por los efectos. Para ello propone el concepto de *gobernanza* como “framework for comparing institutional settings, in which state and non-state actors at the global, regional, national and subnational level coordinate their actions in multilevel formal and informal networks” (Börzel, 2015: 53). El concepto de *gobernanza* es, en otras palabras, su propuesta para complementar las distintas teorías de la integración regional. El análisis de la integración regional a partir de este concepto implica para Börzel poner el foco en las instituciones *tanto formales como informales*, que coordinan acciones de los distintos actores involucrados *tanto civiles como privados o estatales*, en niveles globales o nacionales. En este sentido, la *gobernanza* puede aplicarse a los estudios del regionalismo como complemento a la falencia de la mayoría de los enfoques en la materia, que no dan cuenta del problema de los *efectos* de la integración.

En una línea teórica similar, Botto (2015) enriquece el análisis del Mercosur al introducir de manera novedosa el concepto de *gobernanza*, como dimensión analítica para dar cuenta de los avances y retrocesos no solamente en la constitución de instituciones formales o los efectos vinculantes, sino particularmente a partir de los *efectos no formales* en instituciones, en normativas e iniciativas no implementadas, así como del papel de los actores para-estatales.

La pregunta por los efectos de la integración implica interrogarse por los impactos generados al nivel de la *gobernanza*. En términos generales, la obra de Botto

busca matizar los alcances y limitaciones de la institucionalización del Mercosur mediante la pregunta que apunta a dar cuenta de qué persiguen y qué ganan los actores mediante la coordinación de acciones políticas, reivindicando la coordinación política por sus implicancias en la *gobernanza* tanto regional como doméstica.

A continuación, se procederá a reseñar capítulo a capítulo los principales aportes de la obra de Mercedes Botto a los debates sobre los procesos de integración latinoamericana en general, particularmente en el Mercosur.

El primer capítulo se titula “Introducción a la problemática. La integración regional en América Latina, *Quo Vadis?*”. En este capítulo la autora parte de un *análisis de los resultados obtenidos* por las políticas implementadas en el Mercosur, con el propósito de *romper algunos mitos* referentes al tratamiento que la literatura da a este proceso de integración, y a su vez señala las dificultades de tratar a la UNASUR como caso de regionalismo de la tercera oleada. En este sentido, considera que los regionalismos latinoamericanos evidencian una peculiaridad: “una amplia brecha entre el discurso teórico y los magros resultados alcanzados” (Botto, 2015: 31). Como se anticipó más arriba, no es el propósito de la autora analizar a los regionalismos desde el punto de vista de la evolución institucional o de la supranacionalidad, ya que esto daría como resultado una lectura del bloque regional como un caso de deconstrucción institucional. Tampoco intenta adecuar la literatura disponible a los procesos de integración, ya que sería forzar a estos procesos dentro de una literatura que peca de normativa, y se correría el riesgo de que se conviertan en casos de regionalismos inclasificables.

En este capítulo, por el contrario, Botto busca alejarse de los reduccionismos teóricos o normativos, y da protagonismo a los matices en los regionalismos latinoamericanos. De este modo, la autora señala que el Mercosur nunca fue un caso de integración comercial a secas, sino que desde sus inicios tuvo una agenda abierta, la cual incluía objetivos sociales e institucionales con participación de actores gubernamentales pero también de la sociedad civil. Teniendo esto en cuenta, Botto sugiere que no es tan sorprendente que con el cambio de liderazgos de la región, se haya relanzado el Mercosur social y productivo a inicios de este siglo. Sin embargo, estos cambios en la orientación del bloque no trajeron cambios en los modos de delegación de autoridad, y la reticencia a la supranacionalidad es una característica de la región latinoamericana que excede al Mercosur. La autora señala que esto también se encuentra presente en la UNASUR, cuyo surgimiento no puede explicarse si, por un lado, no se tiene en cuenta este cambio de ideología de los gobiernos de la región, y por el otro, no se considera el ascenso de Brasil como líder regional que busca reposicionarse internacionalmente. Debido a esto, la autora denomina a la UNASUR como un caso de “cooperación para el desarrollo” más que como “integración entre iguales” (Botto, 2015: 41).

El segundo capítulo, “La política comercial en el Mercosur y la deconstrucción de una idea: de mercado común sudamericano a una pragmática área de libre comercio”, parte de la premisa de que la política comercial es una pieza clave en cualquier proceso de integración regional. Esto se debe, para Botto, a que habilita

la creación de redes transnacionales entre actores privados y públicos, y permite cierta permanencia más allá de los gobiernos de turno. La autora discute en este capítulo con los análisis más pesimistas desde los cuales se analiza al Mercosur como un caso de integración fallido.

En un primer momento, el Mercosur se guió por motivaciones económicas: se trataba de una integración comercial entre países en desarrollo. Los objetivos eran alcanzar la desgravación arancelaria en cinco años y la fijación de un arancel externo común, así como la armonización de políticas macroeconómicas sectoriales. Estos objetivos convivían en tensión debido al acuerdo con agenda abierta y la creación de instituciones sin poder vinculante sobre los Estados nacionales. La unión aduanera implicó una integración positiva que fue exitosa en un principio. Sin embargo, enseguida entró el proceso en una etapa de *deconstrucción institucional* debido a una serie de conflictos y de desacuerdos. Pasadas estas crisis, y en consonancia con el cambio de época, se relanzó el bloque como Mercosur Social y Productivo.

Botto discute con los estudios que definen al Mercosur como un caso fallido, aludiendo que lo hacen apoyándose en axiomas teóricos normativos y toman como patrón o criterios de éxito experiencias concretas con pocas chances de reproducirse en otros contextos y tiempos. Botto desmitifica esta idea y muestra las peculiaridades del proceso. La debilidad en la construcción institucional puede evaluarse no por la falta de instituciones supranacionales o de complementariedad productiva, sino que, si se tiene en cuenta una evaluación de parte de los socios en términos de costo-beneficio, todos deciden permanecer en el bloque. A pesar de no haber avances en políticas de cooperación macroeconómica, que le aseguren al bloque mayores ganancias a largo plazo, hay un costo alto por la salida del bloque.

El tercer capítulo se titula “La integración productiva como símbolo de cambio de época: del neoliberalismo a una visión desarrollista”. La autora analiza la integración productiva del Mercosur a partir del relanzamiento del bloque a inicios del segundo milenio. Su análisis está focalizado en la *agencia* (actores políticos y sus capacidades para avanzar y superar los obstáculos de la acción colectiva regional) más que en determinantes económicos y factores estructurales que posibiliten o construyan cadenas de producción regional.

En este sentido, Botto analiza los avances en la agenda en torno a la integración productiva regional (de ahora en más, IPR) en el Mercosur, identificando el proceso de construcción institucional. La IPR sirve para gestionar y minimizar asimetrías existentes y la coordinación regional se vuelve necesaria cuando el mercado no puede solucionar problemas en mecanismos económicos. La IPR en el Mercosur se inicia (al igual que en los otros casos) a través de la industria automotriz. No obstante, a diferencia de ellos, las casas matrices se encuentran en el exterior del bloque, y no pueden actuar como las líderes de la integración. En el Mercosur, el liderazgo es compartido entre esas empresas *extra-bloque* y Estados de la región.

En el Mercosur, la IPR, como iniciativa, apareció en el año 2002, junto con dos iniciativas complementarias. La primera, el programa de Foro de competitividad de cadenas productivas, orientado a la promoción de un espacio de deliberación

en el que los actores productivos y los gobiernos pudieran intercambiar visiones y experiencias para la complementariedad y especialización en las distintas cadenas de valor regionales (muebles, turismo, audiovisuales, agropecuaria), mediante los fondos provenientes del BID para la cadena de valor mueblera, desde donde coordinó y monitoreó cuestiones operativas. Sin embargo, Botto resalta que esto enfrentaba dos problemas: las asimetrías a favor de Brasil, por un lado, y un descenso de la participación privada, lo cual tuvo como resultado que el foro se convirtiera en un espacio de coordinación de distintas agendas, por el otro.

La segunda iniciativa fue el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el cual buscaba reducir las asimetrías, haciéndolas explícitas por primera vez, junto con las diferencias de desarrollo entre los miembros y la necesidad de intervención directa del Estado para promover la igualdad en el desarrollo del bloque entre los distintos países. El FOCEM entró en funcionamiento en 2007 y la mayoría de los proyectos se encontraban orientados a beneficiar a Paraguay y a fortalecer la convergencia estructural. Sin embargo, casi no hubo proyectos que apunten a la IPR.

La autora concluye que el foro de competitividad fue una propuesta de complementación horizontal y vertical a través de las cadenas de proveedores de las PyMEs. A su vez, remarca que la IPR en el Mercosur no es un caso aislado de otras prácticas y experiencias globales, ni de los cambios de época. A pesar de las coincidencias en el tiempo, ambas iniciativas fueron lanzadas de manera disociada. El foro apuntaba a las PyMEs con posibilidad de regionalizar la producción, como el sector maderero, mediante un fondo que garantizara igualdad entre las PyMEs de la región. Los Estados debían promover el intercambio entre las PyMEs, así como el conocimiento y las innovaciones tecnológicas. Sin embargo, los Estados decidieron destinar el fondo a necesidades regionales más urgentes y no tanto a políticas de alcance regional. Es por esto que los foros de competitividad estructural del Mercosur terminaron evidenciando aún más las asimetrías estructurales entre sus miembros. A pesar de ello, Botto señala que uno de los mayores avances del IPR ha sido la inclusión de un gran número de actores tanto públicos como privados, organizados a manera de red transnacional.

En el capítulo 4, “Las agendas sociales de la integración regional y la educación superior: entre la solidaridad y el interés económico”, Botto analiza las implicancias que tuvo la inclusión de la educación superior (de aquí en más ES) como agenda social dentro del Mercosur. La autora anticipa en relación con esto que “en vez de contribuir a crear un espacio regional, los alcances hasta el momento ayudaron a fortalecer las capacidades e intereses nacionales” (Botto, 2015: 125). En un contexto regional de crisis de los sistemas educativos, pero, a la vez, en un mundo en donde la ES se encontraba cada vez más transnacionalizada e internacionalizada, la postura del Mercosur se articuló en dos direcciones: por un lado, un proceso de privatización y desregulación de los sistemas educativos propuesta por el Banco Mundial y, al mismo tiempo, cierta apertura transnacional liderada por actores tanto regionales como internacionales (Unesco, UE, negociación ALCA, etc.). De este modo, el Mercosur, en sintonía con los nuevos regionalismos, creó

un espacio de ES regional para compartir estrategias regionales de *cooperación solidaria*, y mejorar también la competencia global para atraer demanda tanto interna como externa.

La autora señala que el Mercosur fue el proceso de integración “sur-sur” que más avanzó en materia de ES. El principal resultado alcanzado a partir de la articulación de las propuestas descritas recientemente fue el fortalecimiento de la confianza y el reconocimiento mutuo entre países e instituciones transfronterizas. Sin embargo, los avances han contribuido más al fortalecimiento de las capacidades nacionales de los países miembros, y no se ha logrado crear un espacio regional de ES que le permitiese a la región posicionarse globalmente y así atraer demanda externa. Brasil, mediante el Mercosur, busca identificar los recursos disponibles para atraerlos y suplir los déficits que su país tiene en materia de profesionales e investigadores. La Argentina se ha posicionado en el escenario regional como líder en la cooperación Sur-Sur con países de la UNASUR. El Mercosur ha contribuido, en las economías más chicas del bloque, a la instalación de agencias de acreditación nacional, “transfiriendo la experiencia de los países más desarrollados a los menos desarrollados, replicando el modelo de cooperación Norte- Sur” (Botto, 2015: 134).

El quinto capítulo se titula “Los sindicatos y la acción colectiva transnacional. Los efectos no esperados de la política laboral”. Este capítulo analiza las experiencias de lucha de las organizaciones sociales contra los procesos de liberalización comercial que se desarrollaron en el continente americano a principios de la década de 1990. La autora postula que se trató de un “proceso de construcción de alianzas transnacionales en el que cada experiencia fue innovando a la precedente” (Botto, 2015: 139). Este proceso, lejos de ser lineal, dependió en gran medida de la capacidad de los miembros de las alianzas para identificar como adversario del conflicto al capital global. Botto considera que las negociaciones gubernamentales que surgieron a partir de la creación del Mercosur, y también en parte de la UNASUR, contribuyeron a la construcción y reconstrucción de redes transnacionales de la sociedad civil. A su vez, postula al Mercosur como una plataforma para el lanzamiento transnacional de las organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas, que se tradujo en nuevas formas de acción colectiva, las cuales tenían en común la protesta masiva en contra de la globalización económica y el neoliberalismo.

Las principales conclusiones a las que llega la autora señalan que, a lo largo de la década de 1990 y principios del siglo XXI, el continente americano en su totalidad se constituyó como un territorio fuertemente articulado por la acción colectiva transnacional. Desafiados por la globalización, tanto los actores gubernamentales como las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado distintas fórmulas de cooperación defensiva de carácter transnacional. Los gobiernos fueron los que alcanzaron mayor nivel de institucionalización, al “integrar mercados regionales que aseguren una rebaja de los costos de transacción y una mayor seguridad jurídica” (Botto, 2015: 157), mientras que los actores de la sociedad civil alcanzaron la cooperación en la resistencia y la confrontación a estos procesos a través de la acción colectiva transnacional.

Las modalidades de acción y protesta de la sociedad civil no han sido siempre las mismas, y son el resultado de un proceso de *acumulación y aprendizaje*, cuya culminación fue la creación de la Alianza Social Continental (ASC) en oposición al Alianza de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En cuanto a los alcances de la ASC, es cierto que logró evitar la forma del acuerdo de liberalización comercial, pero, por otro lado, la identidad que adquirió la lucha contra el ALCA significó el inicio de su *crisis y fragmentación interna*.

El último capítulo se titula “Las provincias y la agenda de negociaciones regional. Los límites del centralismo latinoamericano”. En esta sección la autora parte de la premisa de que los procesos de globalización y regionalización económica marcaron el fin de una tradicional política exterior que se encontraba exclusivamente en manos de los Estados nacionales. A partir de entonces, Botto observa que una serie de actores comenzaron a tomar parte en distintos foros y negociaciones internacionales. El objetivo de este capítulo es dar cuenta del vínculo e impacto de la internacionalización de los actores subnacionales. La hipótesis es que los procesos de integración regional contribuyen a “la creación de nuevas capacidades de gestión internacional en los actores subnacionales” (Botto, 2015: 164), impactando en la política externa del país.

De acuerdo con este esquema, el Mercosur contribuyó a descentralizar el poder de los Estados miembros, y a facilitar la proliferación de autonomía a nivel subnacional y de distintos actores, tanto gubernamentales como de la sociedad civil. En este sentido, Botto alega que es necesario que en la región se incorporen los estudios de la paradiplomacia a la integración, a fin de dar cuenta de los alcances de este fenómeno, ya que hay una vacante en la región referida a esta materia. La autora encuentra una paradoja en el caso del Mercosur, debido a que, si bien significó la apertura de una serie de oportunidades para la participación de actores regionales, estos alcances se ven limitados por el carácter gubernamental del proceso de integración, puesto que siguen siendo las burocracias nacionales las que controlan los espacios y recursos regionales.

Concluye el capítulo señalando que siguen siendo los mercados los que regulan las oportunidades abiertas por los procesos de integración regional, y esto tiene dos consecuencias. La primera, que potencia las capacidades y recursos de las provincias (o regiones subnacionales) con ventajas comparativas, marginando a las que no las tienen, lo cual reproduce las asimetrías a nivel nacional. La segunda consecuencia tiene que ver con los efectos de la integración sobre los aprendizajes y la acción colectiva que “contribuyen a amplificar y hacer más atractivas zonas y regiones que han estado por años postergadas y alejadas del interés de los gobiernos nacionales” (Botto, 2015: 189), acercándolas a las zonas del *corredor comercial*.



Bibliografía

T. A. BÖRZEL (2015), “Theorizing Regionalism. Cooperation, Integration and Governance”, en T. A. BÖRZEL y T. RISSE (Eds.), *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford, Oxford University Press.