

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



## 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

---

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 innúmeras 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-

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>.

---

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.

---

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.

## 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 Science

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**