



# La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada

Botto, Mercedes (2015). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). 192 páginas.

En *La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*, la Dra. Mercedes Botto propone una investigación empírica en respuesta a variados mitos en torno a la actualidad y vigencia del MERCOSUR. A lo largo de aproximadamente doscientas páginas y utilizando la teoría de los regionalismos comparados, se propone un objetivo claro:

construir un marco conceptual y metodológico que permita comprender las repercusiones de la integración latinoamericana, atendiendo sus particularismos propios y sorteando la utilización de paradigmas normativos que han sido fundados por y para otros contextos, introduciendo nuevas perspectivas para discutir el MERCOSUR sobre temas nunca antes destacados.

La obra se conforma como un espacio de reflexión y análisis acerca de la evolución de las agendas que fundan la base del MERCOSUR, dando cuenta tanto de los desafíos, como de las oportunidades enfrentadas en las mismas. Tal proceso de integración es valorado como una construcción social que genera, incluso de manera no prevista, nuevos tópicos y la introducción de nuevos actores. Esto ayuda a mantener el proceso vigente, rotando los liderazgos y adaptando las necesidades del bloque para establecer un rumbo prolongado en el tiempo, destacando su carácter creativo y flexible.

El libro está formado por dos prólogos escritos por Fernando Porta y Tullo Vigevani respectivamente, un prefacio y seis capítulos. Cada uno de ellos desarrolla una agenda específica del MERCOSUR, delineando un enfoque nutrido sobre temas tales como la política comercial, la integración productiva, las agendas sociales y la educación superior, además de la definición de actores relevantes como los sindicatos y las provincias en la agenda de negociación regional. Asimismo, pueden apreciarse las consideraciones teóricas previas existentes sobre las mismas y la obligada comparación que

se establece con procesos de integración como la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, NAFTA por sus siglas en inglés) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés).

Destacamos la metodología de la que se vale Botto, ya que resulta explicativa y útil para adentrarse en la temática de la integración regional, dedicando un capítulo para cada agenda que permite un análisis exhaustivo y su mejor comprensión por parte del lector. Gracias a esto, el objetivo propuesto es cumplido exitosamente. Por medio del método comparado se analizan las iniciativas que cada agenda llevó adelante así como también se identifican y reconocen las diferencias del cómo se han desarrollado, según la teoría clásica, las tres oleadas de integración en el continente latinoamericano. A la luz de estas teorías, la UE y el NAFTA son los casos paradigmáticos de las dos primeras oleadas, siendo la última propia y exclusiva de Sudamérica con la conformación de la UNASUR, principalmente.

Esto resulta de gran utilidad para revitalizar el debate en torno a la integración regional del Cono Sur, el cual se ha visto atrapado

por los sesgos normativos basados en la ejemplaridad de las instituciones, especialmente las europeas de los últimos tiempos. Las teorías clásicas no sólo han olvidado que son simplemente síntomas o manifestaciones de un cierto proceso de delegación de autoridad, sino que la nueva coyuntura y renovadas vivencias en el continente americano dan origen a nuevos enfoques metodológicos para analizar aquellos distintos formatos e institucionalidades. Es aquí donde deseamos destacar la visión optimista acerca del proceso de integración que nos deja este libro y que, a través del uso de los regionalismos comparados, permite abrir un debate con aquellos exámenes negativos respecto a las instituciones creadas.

El recorrido crítico se realiza en el período comprendido entre 1991-2012, lo cual brinda al lector un análisis de largo plazo del MERCOSUR y permitiendo poner en primer plano la reflexión sobre la integración regional y los constantes cambios a los que está atada. El fenómeno Mercosureño nos permite entonces descubrir y recalcar aquellas iniciativas desarrolladas de forma creativa y que, a diferencia del resto de procesos de integración, también se han caracterizado por su flexibilidad.

Así, si bien América Latina ha sido considerada el espacio donde más procesos de integración se han creado y coexisten mutuamente, se piensa al mismo tiempo que también es aquella región en donde menos correspondencia respecto objetivos-resultados ha logrado a través del tiempo.

A pesar de esto, las instituciones del MERCOSUR no han desaparecido. La capacidad de los Estados miembros en generar resistencias frente a ciertas obstrucciones, dieron lugar a nuevas articulaciones y espacios que permitieron crear y recrear de forma novedosa las agendas, negociaciones y procesos que, a su vez amplían la participación a nuevos actores. Precisamente el largo período estudiado en el libro permite evidenciar aquél MERCOSUR flexible y creativo del que hablábamos y que puede verse reflejado en su reactualización en el 2003 bajo la denominación Social y Productivo.

Sin embargo, ante este escenario labrado -a la vez contradictorio-abundan los exámenes negativos y, ante una indefinición de resultados a partir de objetivos propuestos, se ha formado como consecuencia un conjunto de autores escépticos, ganando cada vez más terreno un sentido de

abatimiento y aflicción acerca de las capacidades del MERCOSUR y la posible implementación de los objetivos delineados por las agendas del mismo. Como bien describe Wolf Grabendorff (2015), existe un verdadero sentimiento de “desilusión” frente a aquello que parecía tan promisorio en los nuevos espacios de gobernanza regional pero que, frente a la falta de voluntad y resistencia de los Estados de otorgar poderes de concesión, no se aceptan pérdidas de autonomía regional que bien podrían beneficiar la construcción de tales proyectos regionales. La integración latinoamericana se cree un proceso débil y carente de fuerza motora para generar resultados, ya sea por la fuerte presión de los Estados Nación miembros que se resisten y desconfían de la delegación hacia instituciones supranacionales, como la consecuente flaqueza de los actores privados para llevar adelante sus propias iniciativas.

De este modo, se ha considerado que si bien los procesos de integración regional latinoamericanos han servido, en una primera instancia, como acicate para delimitar problemáticas comunes y, de este modo proponer la búsqueda de soluciones a través de la construcción de numerosos me-

canismos institucionales, no han podido por otro lado, fortalecer el proceso propiamente dicho. De acuerdo a la caracterización de Börzel (2015) de los heterogéneos procesos de integración regional que pueden variar desde la cooperación administrativa hasta la máxima delegación de autoridad política (legislativa, ejecutiva y, finalmente, adjudicativa), éstos procedimientos en general y, el MERCOSUR en particular, no han podido despegar de los compromisos intergubernamentales, incluso teniendo graves obstáculos y padecimientos con respecto también a ellos.

Siguiendo el análisis de Grabendorff, el MERCOSUR no ha sabido fortalecer la cooperación internacional. La falta de compromiso y la poca predisposición de los Estados para asumir los costos económicos y políticos que supone la integración regional, siempre pendientes de los posibles impactos que puedan tener la toma de decisiones regionales en la gobernanza nacional, han impedido –y en muchos casos retrocedido– el proceso de integración. Las posibles repercusiones internas generan de este modo, una falta de responsabilidad en desmedro de la colaboración y asistencia internacional. En este sentido, los esfuerzos

regionales hasta ahora existentes han tenido poco impacto en tales conductas y es posible incluso, observar su fortalecimiento en ciertas agendas.

Ante este diagnóstico hecho por Grabendorff, es importante rescatar nuevamente la visión de la autora, para comprender de mejor manera las diferentes perspectivas que hay respecto al MERCOSUR. Si bien, en nuestra opinión, Botto coincide por momentos con lo planteado en cuanto a la falta de voluntad política por parte de los Estados miembros del bloque y que, a su vez esto permite evidenciar una amplia brecha entre discursos retóricos y los resultados alcanzados, la propuesta teórica del análisis sectorial de las iniciativas llevadas adelante en cada agenda, nos permite también evidenciar aspectos positivos y optimistas del proceso de integración latinoamericano, como fue mencionado al comienzo de esta reseña, sus rasgos flexibles y creativos, particularmente en las agendas propuestas a partir del MERCOSUR Social y Productivo.

A modo de ilustración –recuperando la metodología llevada adelante en el libro– se propone la agenda de educación superior. Creada en los años 90s ha

emprendido un largo y continuo camino de negociaciones con diferentes líneas de acción, en consonancia con los regionalismos característicos de esa época era “(...) *hacer frente a través de soluciones colectivas a los desafíos y oportunidades que planteaba la globalización económica.*” (p. 132). Esto permite observar lo interesante del caso: la posición que adopta creativamente el MERCOSUR a partir de las estrategias alternativas de acción como son la acreditación y evaluación académica, la movilidad estudiantil y la cooperación institucional, en pos de una cooperación solidaria intrabloque que serviría de bastión para competir globalmente. Uno de los resultados de este proceso por ejemplo, fue la creación de organismos de acreditación en países del bloque donde no existían –como el caso de Bolivia, Paraguay y Uruguay–. Y aquí es importante destacar que dicha cooperación solidaria se generó en función de resolver problemas de asimetrías (los cuales tampoco eran tratados en la primera versión del MERCOSUR).

De igual manera en que se sostiene el aporte creativo que ha tenido la introducción y desarrollo de la agenda de educación superior, es de peso significativo resaltar la

inclusión de nuevos actores que también puede considerarse una arista creativa. Porque si bien habían sido consideradas en otras experiencias de integración, en este caso corresponde a una superación propia de la región en comparación a la primera versión del MERCOSUR. La inclusión de actores no gubernamentales, como organizaciones sociales y entes privados, es digno de destacarse como una experiencia sin precedente de aquellas instituciones que han permitido la construcción de un modelo alternativo y más democrático, el cual no habría sido posible sin la comprensión por parte de los dirigentes nacionales de las limitaciones de la agenda comercial del MERCOSUR en un primer momento.

“La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una Perspectiva Sectorial y Comparada” entonces nos ofrece un estudio acerca de las diversas políticas del MERCOSUR desde sus orígenes hasta la actualidad, presentándose como una novedad frente a otros modelos de integración regional, estableciéndose como una visión disyuntiva y contrahegemónica de gobernanza global, destacando sus propias características y su capacidad de supervivencia

en el tiempo. El libro se presenta pues, como un material pujante para continuar el debate respecto al MERCOSUR, invitándonos a realizar un profundo recorrido a lo largo de las diversas agendas que, acompañado por la forma de presentación del texto, resulta explicativo y ameno para la lectura, principalmente para aquellos lectores recientemente iniciados en la lectura especializada de la integración regional. Tal como nos plantea la autora, este libro abre muchos más debates y preguntas y es allí donde encontramos la virtud, en poder llevar adelante una investigación teórica y empírica, desde una perspectiva latinoamericana de un proceso propio. Es menester resaltar, por último que el razonamiento que el libro ofrece de ningún modo es caracterizado como cerrado y normativo, sino más bien fomenta el pensamiento crítico, la revisión evaluativa de la bibliografía tradicional y actual, identificando los logros pero a su vez, atreviéndose a destacar también los errores que se esgrimen hasta ahora y por qué no, una estimación que suministra la fuerza motora para futuras iniciativas e investigaciones.

Bárbara Turner  
María Jesús Vega Vera

## Bibliografía

Börzel, Tanja (2016). *Theorizing Regionalism. Cooperation, Integration, and Governance* en *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Nueva York, Oxford University Press.

Botto, Mercedes (2015). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis?: el Mercosur desde una pers-*

*pectiva sectorial comparada*, Buenos Aires, EUDEBA.

Grabendorff, Wolf (2015). La gobernanza global en América Latina: Condicionamientos y Limitaciones, *Revista Pensamiento Propio* n°42.

