



INTEGRACIÓN REGIONAL, DESARROLLO Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA DEL SUR

por **MARIANA VÁZQUEZ**. *Politóloga (Universidad de Buenos Aires-UBA). Ha realizado estudios de posgrado en la UBA y en el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble (Francia). Es profesora de la UBA, de la Universidad Nacional de Lanús y de la Universidad Nacional de Avellaneda, en temas de integración regional comparada, relaciones internacionales y geografía, así como en otras instituciones, en grado y posgrado. Entre 2003 y 2013 desempeñó diversas funciones en el gobierno de la República Argentina, en el área de integración sudamericana. Entre 2013 y 2016 fue coordinadora de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur, por propuesta del gobierno argentino*



LA LLEGADA DE LOS GOBIERNOS POPULARES AL PODER EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI TRAJÓ APAREJADOS IMPORTANTES CAMBIOS EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, INCLUIDO EL RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR COMO ESPACIO DE CONCERTACIÓN POLÍTICA Y EL NACIMIENTO DE LA UNASUR Y LA CELAC. ESTAS INICIATIVAS SE VIERON LIMITADAS POR DEBILIDADES INTERNAS Y CONDICIONANTES EXTERNOS, Y HOY SON AFECTADAS POR LA RESTAURACIÓN DE FUERZAS LIBERALES EN LO ECONÓMICO Y CONSERVADORAS EN LO POLÍTICO.

Interrogarse sobre el estado de la integración regional sudamericana hoy, si acordamos que aún están vivas las ideas-fuerza que alumbraron los proyectos más emancipatorios para nuestra región, es preguntarse fundamentalmente sobre su relación con dos cuestiones: la independencia y el desarrollo. Agregaría, en este presente, una tercera: la democracia, concebida en su sentido más sustantivo. Independencia, desarrollo, democracia, integración regional como elementos de una reflexión insoslayable en estos tiempos, imbricados en una trama compleja que es preciso hacer más visible.

La cartografía de los procesos de integración regional, así como de los proyectos que estos buscan plasmar, no surge del vacío. Sobre el mapa de la fragmentación cristalizada luego de las independencias, la integración ha buscado diversas formas de articulación entre Estados soberanos, de tal manera que su derrotero no puede comprenderse sin colocar también una lupa sobre las dinámicas y procesos nacionales. Asimismo, y en una compleja relación dialéctica, las configuraciones políticas y económicas mundiales que se van desintegrando o fortaleciendo en cada etapa, son condicionantes de un peso indiscutible de los proyectos de integración regional. Entonces, lejos de las miradas simplistas que reducen la integración a una mera cuestión económica e incluso comercial, se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, de una relevancia política, económica, social, cultural y geopolítica mayúscula.

La integración sudamericana, que va tomando diversas formas desde la restauración democrática, es una expresión de esta complejidad. En este artículo, haremos referencia centralmente al derrotero del Mercado Común del Sur (Mercosur), intentando hacer un bosquejo de algunas de las cuestiones que nos parecen fundamentales para pensar la integración sudamericana en esta etapa. También trataremos, aunque con menor desarrollo, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Se trata, en ambos casos, de procesos sudamericanos de los cuales la República Argentina forma parte. Dejamos de lado, a partir de este criterio, la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

La integración regional sudamericana en los años del Consenso de Washington

El retorno de la democracia a la región, a partir de la década de los '80, llegó de la mano de una nueva oleada integracionista, con un sesgo que se perdería rápidamente al comenzar la década siguiente. Los acuerdos bilaterales firmados por Argentina y Brasil en aquel período se concibieron como parte de un proceso integral de cooperación entre ambos países con el objetivo, más o menos explícito, de fortalecer las democracias recién instauradas y la capacidad de negociación internacional. Esta cooperación se daba, asimismo, en un contexto de reconocimiento de ciertos intereses comunes en los ámbitos regional e internacional. Es interesante como ejemplo de esto último la participación de ambos países en el Grupo de Apoyo a Contadora, que buscaba fortalecer los procesos de paz en Centroamérica.



Considerando específicamente la economía política de la integración, se optó por una metodología de acuerdos sectoriales que buscaba impulsar un comercio intra-sectorial, a partir de la creación de capacidades y ventajas dinámicas conjuntas. Se trataba de una perspectiva aún fundada en visiones heterodoxas del comercio internacional y de una propuesta de integración regional profunda.

Con los cambios de gobierno que tuvieron lugar en ambos países, este enfoque se modificó sustancialmente. En 1990, Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, por Argentina y Brasil, respectivamente, firmaron el Acta de Buenos Aires, que establecía desgravaciones arancelarias generalizadas, lineales y automáticas en un plazo ínfimo. Sería el nacimiento de una integración de mercado en Sudamérica; el embrión del tipo de integración que la CEPAL de la época denominaría posteriormente *regionalismo abierto*.

Un año después, el 26 de marzo de 1991, estos dos países, junto con Paraguay y Uruguay, firmaron el Tratado de Asunción, que dio origen al Mercosur. El nacimiento de este esquema de integración tuvo lugar, entonces, en el contexto del apogeo del *Consenso de Washington*, y buscó convertirse en un cerrojo de las reformas estructurales en él propuestas. Esto se ve en el hecho de que, de todo lo establecido por el Tratado de Asunción, aquello que se implementó acabadamente fue el programa de liberalización comercial, que reprodujo la metodología y tiempos del Acta de Buenos Aires (rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas y eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, llegando al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario).

Sobre la base de una concepción ortodoxa del comercio internacional y de una propuesta de integración de tipo superficial, se abandonó toda preocupación por evaluar y orientar los impactos de corto, mediano y largo plazo de la metodología empleada sobre los diversos sectores productivos y/o sobre el empleo. Mucho menos se consideraron las asimetrías estructurales y de política entre los países. Cuestiones establecidas en el tratado que implicaban un compromiso político mayor en términos de compartir soberanía, como la coordinación de políticas, no fueron implementadas.

La elección del modelo de integración regional, como proyección de políticas domésticas, no buscó romper con la lógica histórica en la cual los Estados parte fueron incorporados al sistema económico internacional, y consolidó y profundizó las asimetrías entre ellos y al interior de sus territorios. La lógica mercantil, como desarrollaremos luego en la comparación con la etapa posterior, tiñó completamente al Mercosur en este período.

La integración regional sudamericana en los años del Consenso de Buenos Aires

El 16 de octubre de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner firmaron el *Consenso de Buenos Aires*, referente paradigmático de la época, en oposición al *Consenso de Washington*. El documento comenzaba reafirmando el derecho de los pueblos al desarrollo, recuperando así este objetivo tan caro a la historia del pensamiento regional sobre la integración y a los proyectos nacionales y regionales de corte autonomista. Una marea de cambio invadía esta geografía, desde el triunfo de Hugo Chávez Frías en Venezuela a fines del siglo anterior. El proceso de integración regional no podía permanecer aislado de las transformaciones que sobrevendrían; tampoco de las tensiones y contradicciones propias de la etapa.

El proceso de integración regional dejó de ser concebido como



una mera plataforma comercial para ser pensado como un espacio de concertación política para la búsqueda de mayores márgenes de autonomía en el escenario internacional y, específicamente, en la definición e implementación de las propias políticas de desarrollo. El Mercosur sufrió importantes transformaciones, a la vez que se iban creando, progresivamente, nuevos espacios de concertación, coordinación y articulación, como la Unasur o la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).

Nos gustaría mencionar algunas de las características que consideramos propias de la etapa.

En primer lugar, la comprensión y la reivindicación históricas, por parte del liderazgo regional y más allá de los matices, del valor estratégico de la integración (unidad) regional, retomando las ideas-fuerza de la independencia y el desarrollo.

En segundo lugar, la ampliación de las dimensiones que resultaban objeto de políticas por parte del esquema de integración. El Mercosur se volvió complejo y rico. Cuestiones centrales para nuestra región devinieron áreas de políticas de integración. Solo a modo de ejemplo, pero de manera no excluyente, podemos mencionar: la agricultura familiar y campesina y la pesca artesanal; el sector cooperativo; los derechos humanos; la cuestión de la equidad de género; los afrodescendientes; los pueblos originarios; la juventud; la comunicación.

En tercer lugar, un cambio sustantivo de enfoque en aquellas áreas que ya eran objeto de acuerdos y líneas de acción regiona-

les, hacia una perspectiva de derechos. Como ejemplo, podemos considerar la dimensión de la salud. Los trabajos regionales ya no partían del principio de que las regulaciones sanitarias eran meras barreras al comercio, para darse el objetivo de elevar el piso de derechos de los ciudadanos y las ciudadanas de la región, a través de normas y políticas regionales (trabajos conjuntos sobre los condicionantes sociales de la salud, compras públicas conjuntas de medicamentos, etc.).

En cuarto lugar, la creación de espacios institucionales, normas y nuevas prácticas para la participación social. Estas nuevas áreas de acción pública regional se caracterizaron, con matices y particularidades, por prever la participación en los espacios institucionales de organizaciones y movimientos sociales con activismo en el sector. Asimismo, entre julio de 2006 y julio de 2016, se realizaron semestralmente las Cumbres Sociales del Mercosur, espacios multisectoriales de participación social regional, concebidos como ámbitos de diálogo político del Mercosur con las organizaciones y movimientos sociales.

En quinto lugar, por primera vez se consideró en el bloque la cuestión de las asimetrías y, en consecuencia, se creó el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Se trataba de un fondo basado en los principios de la solidaridad y la redistribución. Las economías de mayor tamaño, Argentina y Brasil, eran las que más recursos aportaban, pero los proyectos financiados se encontraban mayoritariamente en Paraguay y Uruguay.

El golpe de Estado en Paraguay, que tuvo lugar en junio de 2012, sacó a la superficie e hizo más visibles dinámicas de restauración que nunca habían abandonado la región. Estas dinámicas se fortalecieron luego de la llegada al poder de Mauricio Macri en Argentina y del golpe de Estado en Brasil, proyectándose a toda la subregión.

En sexto lugar, se creó una nueva institucionalidad que expresaba los cambios de la etapa. A modo de ejemplo, podemos mencionar el Parlamento del Mercosur, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, o la Unidad de Apoyo a la Participación Social del bloque.

En séptimo lugar, en esta etapa se dio un cambio clave en la negociación para la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), una iniciativa estadounidense –en curso desde 1994– de integración dependiente de las economías de América latina y el Caribe a las necesidades del Imperio en la región. Este proyecto terminó en un fracaso estrepitoso en la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en noviembre de 2005 en la ciudad argentina de Mar del Plata. Este fracaso, no solo en términos económicos y estratégicos sino también políticos y simbólicos, fue el suelo sobre el que se erigieron luego dos proyectos nuevos: la Unasur y la CELAC, un suelo que fue testigo de la reunión, por primera vez en la historia, de los Estados de la región, sin la presencia de los Estados Unidos.

En octavo lugar, esta etapa se caracterizó por gestar la primera ampliación en la historia del bloque, en 2012, a la República Bolivariana de Venezuela. Esta ampliación tuvo, y tiene, una importancia geopolítica indudable y contradictiva, claramente, los intereses estadounidenses y del capital transnacional en la región.

Antes de pasar al punto siguiente, quisiéramos hacer una breve referencia a la creación, también en esta etapa, de la Unión de Naciones Suramericanas (2008). La Unasur reúne por primera vez, como señalamos, a los doce Estados de América del Sur. Parida en un contexto diferente al del Mercosur, es una conjunción de propuestas no necesariamente convergentes. Estas propuestas se plasmaron en la iniciativa original de Brasil, en germen en la década de los '90 pero no modificada sustancialmente luego de la llegada de Lula da Silva al poder; y en las iniciativas posteriores del llamado “bloque ALBA”, en referencia a la Alternativa Bolivariana para la Integración de los Pueblos, conformado por Bolivia, Ecuador y Venezuela y liderado en la Unasur por esta última.

En 1993, el presidente de Brasil Itamar Franco propuso la conformación de un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). Eran los tiempos de la Iniciativa para las Américas (1991), que devendría en la propuesta del ALCA (1994) y, posteriormente, del Plan Colombia (2000), ambos impulsados por los Estados Unidos en la región. Más allá de que la iniciativa brasileña buscaba convertirse en un contrapeso de esta presencia, fortaleciendo una “propuesta sudamericana” en principio liderada por aquel país, preveía una agenda que muchos/as analistas han encontrado minimalista, coherente con la estrategia de la diplomacia brasileña (*autonomía a*



través de la integración): la conformación de un área de libre comercio entre el Mercosur y la CAN, que solo se lograría en 2004.

En septiembre de 2000 el presidente Fernando Henrique Cardoso, como anfitrión de una reunión de jefes de Estado de América del Sur, en Brasilia, propuso una cooperación basada en cuatro pilares: democracia; integración física e infraestructura; lucha contra el tráfico de drogas, e información, conocimiento y tecnología. Estos serían los ejes centrales de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), creada en 2004. La CASA contenía tres áreas geográficas estratégicamente claves: la Cuenca del Plata, la Amazonia y la región de los Andes.

La Unasur, creada en 2008, supuso un enfoque y un tipo de integración que trascendía ampliamente los objetivos iniciales de la CASA, en un sentido maximalista. Esto se explica por los cambios que comenzaron a tener lugar en la dinámica política regional, especialmente el mayor activismo de la Venezuela de Chávez, acompañado de una propuesta diferente que trastocó el proyecto original brasileño, cuyos elementos centrales criticaba fuertemente (la convergencia Mercosur-CAN en un formato liberal; las iniciativas propuestas para la infraestructura, funcionales a los intereses brasileños y/o a las grandes empresas translatinas o multinacionales, etc.). Tomando la propuesta venezolana, apoyada por Bolivia y Ecuador, el tratado constitutivo de la Unasur contemplaba las dimensiones política, económica (productiva), social y cultural de la integración, en un esquema multidimensional que daba un lugar secundario a lo comercial. La Unasur ha tenido logros sumamente importantes, fundamentalmente como espacio de concertación política y de defensa de la democracia, la estabilidad y la paz en la región. Su actuación autónoma en casos como el proceso de desestabilización en Bolivia (2008) o en Ecuador (2010) fue clave. Asimismo, la agenda hegemónica en sus primeros años intentó avanzar en aquella multidimensionalidad con un sentido de interés regional. A manera de muestra, mencionamos la labor del Consejo Suramericano de Defensa, que buscó actuar desde una concepción propia de la defensa, no necesariamente convergente con los intereses de una agenda "hemisférica"; o la labor del Consejo Suramericano de Salud, con acciones concretas desde una perspectiva de derechos que contemplaron incluso una diplomacia regional en terceros espacios como la Organización Mundial de la Salud o las compras públicas de medicamentos en forma conjunta.

La Unasur perdería en años posteriores, con un nuevo cambio político en la región, su carácter estratégico.

La Unasur ha tenido logros sumamente importantes, fundamentalmente como espacio de concertación política y de defensa de la democracia, la estabilidad y la paz en la región. Su actuación autónoma en casos como el proceso de desestabilización en Bolivia (2008) o en Ecuador (2010) fue clave.

La integración del “cambio de época”, ¿un gigante con pies de barro?

La llegada de los gobiernos populares al poder trajo aparejados importantes cambios en la integración sudamericana, incluido el nacimiento de un esquema nuevo, la Unasur y, a escala de toda América Latina y el Caribe, la CELAC.

Sin embargo, es preciso dar cuenta de las debilidades del proceso de integración en algunas dimensiones que consideramos importantes. No solo nos referiremos a las debilidades de los esquemas en sí mismos, sino también a determinados condicionantes externos. Es importante considerar, asimismo, que la coexistencia temporal de gobiernos populares en el Mercosur fue realmente breve. El último de ellos, el gobierno de Fernando Lugo, fue elegido en el año 2008, y depuesto a mediados de 2012, como desarrollaremos más adelante.

En primer lugar, el valor político estratégico del proceso de integración fue perdiendo peso en el discurso y el accionar del liderazgo regional. Dos ejemplos son ilustrativos al respecto. Por

un lado, el gobierno de Tabaré Vázquez en Uruguay, quien asumió explicitando una mirada coincidente con los objetivos del regionalismo abierto, sin disimulos. Y, por otro lado, el gobierno de Dilma Rousseff, que tendió a priorizar aún más que el gobierno anterior el ansiado papel de *jugador global* del país, a través de una mayor presencia en ámbitos como los BRICS, por sobre una estrategia basada en el fortalecimiento de la integración sudamericana.

En segundo lugar, una debilidad que consideramos de gran peso: la imposibilidad, en el Mercosur, de transformar el modelo económico de integración regional en una integración profunda, de corte no liberal y centrada en la búsqueda de una generación de ventajas competitivas dinámicas comunes y, como máximo ideal, de un proyecto de desarrollo, si no común, al menos articulado y/o convergente, a partir de una planificación conjunta de algunos de sus elementos estructurantes. La ausencia de una matriz de intereses comunes, según señalan varios analistas, generó tensiones intra-bloque y dificultades para el estableci-



miento de una estrategia común de relacionamiento externo, que se agravaron con el advenimiento de la crisis económica internacional y sus presiones centrífugas.

En tercer lugar, la ausencia de una reforma institucional profunda, que reflejara los cambios políticos y de proyecto que habían tenido lugar en la región. La arquitectura institucional del Mercosur era funcional al proyecto original, de mercado, centrado en la apertura comercial intra-bloque y sus derivaciones. La institucionalidad creada con posterioridad al año 2003 tuvo un carácter meramente periférico, lo que continuó jerarquizando la agenda comercial, cuyos conflictos condicionaron muchas veces el desarrollo de otras dimensiones.

En cuarto lugar, la participación social fue tardía y débil.

En quinto lugar, luego de la derrota del ALCA, la integración sudamericana se desarrolló en un contexto de balcanización dependiente de América latina y el Caribe. Numerosos países de la región firmaron acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, mientras que el bloque sudamericano se resistía a integrarse a la economía norteamericana y a perder márgenes de autonomía para la definición de las propias políticas de desarrollo y, ergo, de inserción económica internacional. Esta fragmentación hizo y hace inviable en el corto y mediano plazo cualquier proyecto común sudamericano tendiente a una integración profunda. De hecho, la negociación de estos acuerdos de manera inconsulta y no consensuada por parte de algunos países de la CAN hizo estallar el esquema de integración, y contribuyó con la salida posterior de Venezuela, que no compartía esa nueva orientación.

Por último, el FOCEM fue claramente insuficiente para dar respuesta a una cuestión tan sensible e importante como la de las asimetrías estructurales y de política existentes en la región. Más allá de su relevancia política, simbólica y en lo específico referente a ciertos proyectos clave para países como Paraguay y Uruguay, no constituyó una política regional que realmente apuntase de manera consistente a resolver este problema, que condiciona al proceso desde sus orígenes.

La integración regional sudamericana y las dinámicas de restauración conservadora y neoliberal

El golpe de Estado en Paraguay, que tuvo lugar en junio de 2012, sacó a la superficie e hizo más visibles dinámicas de restauración que nunca habían abandonado la región. Estas dinámicas se fortalecieron luego de la llegada al poder de Mauricio Macri en la Argentina y del golpe de Estado en Brasil, proyectándose a toda la subregión.

Durante el período en el que la mayoría de los países tuvieron gobiernos nacionales y populares, Sudamérica se destacó por su pluralismo político. La unidad en la diversidad había sido una conquista y un valor de la Unasur. El proceso iniciado en Paraguay, que se caracterizó en los Estados parte del Mercosur por la consolidación de fuerzas conservadoras en lo político y liberales en lo económico, no solo inclinó la balanza ideológica regional en un sentido opuesto al previo, sino que también llevó al abandono del respeto a la diversidad política como principio fundante. Este cambio significó, como buscaremos demostrar, un deterioro de la calidad democrática regional.

Sintetizando lo que consideramos central de la etapa que la región está hoy transitando, podemos decir que el proyecto que estas fuerzas expresan implica una triple renuncia.

En primer lugar, la renuncia a la búsqueda de autonomía en el escenario internacional. Como ejemplo, podemos mencionar que Argentina y Brasil, binomio central del Mercosur, han demostrado tanto en la última reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio, como en las recientes reuniones del G20, que han dejado de ser países que cooperan para transformar las reglas, para pasar a ser países complacientes y subordinados al sistema internacional y al lugar que la lógica del capital transnacional y los Estados más desarrollados buscan otorgarles, a menudo compitiendo entre ellos (cfr. la cuestión de ambas candidaturas a la OCDE).

En segundo lugar, la renuncia a los objetivos del desarrollo con inclusión. Nuevamente, a modo de ejemplo, señalaremos



lo siguiente: la firma de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, actualmente en negociación y fuertemente impulsado por el gobierno argentino, tendría consecuencias tanto o más graves de las que hubiera tenido la firma del ALCA. Como aquella negociación, este acuerdo pone sobre la mesa cuestiones que van mucho más allá del comercio. Su firma tendría, en el corto plazo, consecuencias devastadoras sobre sectores productivos enteros y, claramente, sobre el empleo. Como impacto de mediano y largo plazo, bloquearía cualquier posibilidad en el futuro de llevar adelante políticas de desarrollo en los niveles nacional y regional. Habría aquí una renuncia a la autonomía en la definición de políticas sobre, entre otras cuestiones, las regulaciones a las inversiones, la propiedad intelectual, las compras y contrataciones públicas, etcétera.

Y, en tercer lugar, la renuncia a la democracia, tanto en su sentido sustantivo como formal. Para que este proyecto de integración dependiente tuviera más posibilidades de imponerse, hubo un golpe de Estado en Paraguay y un hoy dudoso resultado electoral; un golpe de Estado en Brasil; un franco deterioro del Estado de derecho en Argentina; y un golpe institucional en el Mercosur, con la ilegal e ilegítima suspensión de la República Bolivariana de Venezuela, en diciembre de 2016. Por último, la intolerancia política de estas derechas gobernantes llevó a que seis países (Argentina, Brasil, Perú, Paraguay, Colombia y Chile) dejaran recientemente de participar en las reuniones de la Unasur, coincidentemente con la asunción de la presidencia pro tempore del esquema de integración por parte del Estado Plurinacional de Bolivia. Nuevamente, como en otras etapas de la historia, se busca imponer un proyecto económico dependiente y excluyente a través de un profundo desprecio por el régimen democrático en esta región. La integración es un espejo de esta triple renuncia. Caracteriza al Mercosur hoy el vaciamiento de sus dimensiones política, social y ciudadana, así como la centralidad de la apertura comercial en línea con un proyecto económico de integración dependiente. La integración ya no es vista como estratégica y, mucho menos, como prioritaria.

Sobre los cuatro elementos, o Sudamérica y la integración regional

No podemos concebir el desarrollo, ni la inclusión, ni la democracia, ni la autonomía (la soberanía) política y económica en el escenario internacional en soledad, como islas, si acaso alguna vez esto fue posible. Un proyecto fiel a los ideales más emancipatorios de la historia de nuestra región debe incluir en una articulación virtuosa cuatro componentes: Democracia, Autonomía, Desarrollo e Integración Regional ¿Será un cuatrilema? Por momentos tal vez lo sea. ¿Es utópico? Sin duda. Pero solo la utopía transforma la historia.

Tomando la propuesta venezolana, apoyada por Bolivia y Ecuador, el tratado constitutivo de la Unasur contemplaba las dimensiones política, económica (productiva), social y cultural de la integración, en un esquema multidimensional que daba un lugar secundario a lo comercial.

