

# América del Sur y la integración regional: ¿*Quo vadis?* Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR

MERCEDES BOTTO\*

Fecha de recepción: 28/11/2014 Fecha de aceptación: 18/05/2015

Este artículo se propone analizar de manera comparada los avances y los límites de la integración regional en el continente sudamericano. Su foco de atención son las políticas regionales y los procesos de construcción institucional en el que, como bien señalan las teorías de integración regional se precisa como condición *sine quanon* la delegación de autoridad por parte de los gobiernos nacionales. La conclusión a la que llega luego del repaso comparado de distintas iniciativas es que en esta parte de continente americano resulta más adecuado hablar de cooperación política y de coordinación técnica que de integración regional, ya que no existen condiciones estructurales ni de agencia (voluntad política) que asegure la implementación vinculante de los compromisos a escala nacional. Este resultado nos obliga a ser cautios a la hora de hablar de la UNASUR como un punto de ruptura y de profundización del patrón regional, como augura gran parte de la literatura sobre la existencia de una tercera oleada de integración regional.

**Palabras clave:** Teorías de la integración, políticas regionales, instituciones regionales, MERCOSUR y UNASUR.

*This article intends to analyze the progress and limits of regional integration in South America. It compares regional policies, focusing in the process of institutional-building processes, because, as well noted by the theories of regional integration, delegation of authority by National Governments is a sine-quanon condition for integration. The conclusion is that it is more appropriate to speak of political cooperation and technical coordination among countries that regional integration, since there are no structural conditions or Agency (political will) that secure the binding implementation of commitments at the national level in this part of the American continent. This result forces us to be cautious when talking about the UNASUR as a point of rupture and deepening regional pattern, as it predicts much of the literature about the existence of a third wave of regional integration in South America.*

**Key words:** Theories of integration, regional policies, regional institutions, MERCOSUR y UNASUR.

\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina. Licenciada en Sociología con Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia. Es miembro de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas Argentinas CONICET) y directora del Programa Regional de Estudios sobre Cooperación e Integración (CEPIR). Desarrolla su investigación y docencia en temas relacionados con procesos de integración regional (comparadas), toma de decisiones y políticas públicas.

## INTRODUCCIÓN

La historia de América Latina (de ahora en más AL) en materia de integración regional es larga y errática. De lejos es el continente con más experiencias de acuerdos de integración regional en su haber (Dabene, 2012). Hoy nos encontramos frente a lo que los estudios de AL llaman la tercera oleada de integración en el continente, cuyo principal caso o paradigma es la Unión de Naciones Suramericanas (de ahora en más UNASUR).

El principal debate entre polítólogos y latinoamericanistas en torno a la UNASUR se centra en discernir cuán novedoso es este proceso respecto a los pasados. Para algunos pocos se trata de un mero ejercicio de cooperación política que, lejos de profundizar los procesos de liberalización comercial, dificultan y enrarecen los alcances logrados en los años noventa (Bouzas, Motta-Vega & Ríos, 2008). Otros, en cambio, lo consideran un proceso de integración más profunda (que la comercial) en la que, por primera vez, los gobiernos aspiran a alcanzar no solo la autonomía económica, sino también la de defensa y seguridad (geopolítica) tradicionalmente controlada por los Estados Unidos en la región (Sanahuja, 2012). Con este fin, incorporan en la agenda de integración regional no solo la agenda de integración productiva, física, energética y financiera, sino, también, otras más vinculadas a temas políticos como la cooperación militar, la consolidación democrática y el desarrollo social (Briceño Ruiz, 2006; Sanahuja, 2012; O. Dabene, 2012; Riggiozzi, 2010; Lockhart, 2013; entre otros). Esta ruptura respecto al pasado, justifica de uno y otro lado, las denominaciones de regionalismo pos liberal, regionalismo pos hegemónico y/o regionalismo sudamericano con los que se caracteriza esta nueva oleada de integración regional peculiar a este contexto.

La idea que buscamos transmitir en este trabajo, basado sobre el análisis de la construcción institucional en las distintas agendas del MERCOSUR, es que esta interpretación de cambio está sobredimensionada y que, si bien se puede hablar de un cambio ideológico favorecido y en consonancia con el cambio de época, existe una profunda línea de continuidad con el pasado en términos de la amplitud de la agendas y sus potenciales alcances en materia de construcción de un bien regional. Esta continuidad se manifiesta principalmente en los altos niveles de retórica y en el rechazo de los gobiernos a ceder soberanía efectiva más allá de la coordinación administrativa, agravado en el caso de la UNASUR por la resistencia a crear instituciones regionales y a incluir actores no gubernamentales en los procesos decisionales.

Para demostrar este argumento, recurriremos a la caja de herramientas que nos brinda el novedoso enfoque de Regionalismo Comparado, a través de la identificación de los bienes regionales de la integración (*outcomes*),

comúnmente asociados a la instituciones supranacionales (Laursen, 2010; Schmitter, 2011; Borzel, 2011, entre otros). El foco estará puesto en el MERCOSUR y en sus distintas políticas públicas. Si bien la mayoría de los estudios institucionales del MERCOSUR se han centrado en el análisis de las políticas comerciales, en este trabajo proponemos ampliarlas y compararlas con otras políticas de carácter social, como son las de educación superior y descentralización local. Como el objetivo de estas páginas en definitiva es analizar un proceso de construcción institucional, nuestro recorte temporal se extiende desde los orígenes del MERCOSUR hasta el 2012 y los datos que se exponen han sido recogidos de fuentes secundarias y de entrevistas a actores clave<sup>1</sup>.

El artículo está dividido en cuatro partes: iniciamos el recorrido con la definición de conceptos básicos para este análisis como integración regional y los elementos constitutivos, que según Borzel (2011) facilitan la comparación en distintos contextos. También identificaremos las dos oleadas de integración regional y la caracterización que de sus instituciones hacen los enfoques clásicos de las Relaciones Internacionales (liberalismo, realismo y constructivismo) a través de las teorías de la integración y la teoría de los nuevos regionalismos, respectivamente. En la segunda parte nos adentraremos en las peculiaridades del contexto sudamericano y en la forma en que cada una de estas oleadas de regionalismos tomaron forma, para, por último, analizar de lleno la experiencia del MERCOSUR en sus más de veinte años de existencia; comparar y evaluar qué tipo de instituciones regionales se crearon y qué nivel de cooperación/integración aseguraron en la práctica.

#### LOS ALCANCES DE LA INTEGRACIÓN: ENTRE LA COOPERACIÓN Y LA FUSIÓN

Integrarse (regionalmente) puede significar muchas cosas. Académicos y políticos usan este término para aludir a fenómenos de alcance regional de muy distinta índole o carácter, como son las identidades/afinidades culturales, las configuraciones económicas, los posicionamientos geopolíticos y/o los modos de gobernanza alternativos al nacional o global (Hurrel, 2007). Siguiendo a Hurrel (1995), esta misma diversidad de miradas y definiciones se manifiesta al momento de identificar los requisitos que justifican su presencia: mientras que, para algunos, solo se puede hablar de regionalismo si existe proximidad geográfica o contigüidad de fronteras, para otros, en cambio, se requiere de la existencia de mutua interdependencia, ya sea económica o de seguridad.

<sup>1</sup> El trabajo de campo se llevó a cabo durante los años 2006-2010 por un equipo de investigadores coordinado por la que suscribe y financiado por subsidio (PIT 2004 y PICT 2006-2008) del Ministerio de Ciencia y Técnica de la Argentina.

También hay quienes lo condicionan a la preexistencia de un sentido de pertenencia a una comunidad, valores y/o motivaciones.

En este trabajo nos referimos a la integración regional como el proceso de cooperación liderada por gobiernos –que supone la delegación voluntaria de soberanía en pos de alcanzar un bien regional (resultado/*outcome*) que no podrían obtenerlos de manera individual. En palabras de la teoría de la acción, se trata de una acción colectiva gubernamental e institucionalizada a través de acuerdos que, generalmente, involucran temáticas económicas (comercial) y a países que comparten un mismo espacio o territorio (proximidad)<sup>2</sup>.

La integración regional es un proceso de construcción en el que los niveles de delegación de autoridad pueden variar desde formas mínimas (cooperación administrativa) hasta la máxima delegación (autoridad política legislativa, adjudicataria y ejecutiva); sin llegar nunca a ser total, lo que supone una fusión sustituyendo y eliminando al Estado Nacional.

Esta idea fue variando con el correr del tiempo. En un comienzo, el funcionalismo definió a la integración regional como una meta u objetivo de la política, que se materializaría a través de la fusión de las individualidades nacionales en instituciones regionales de carácter supranacional (Hass, 1971). Durante los primeros treinta años de la teoría de la integración, el debate entre académicos de Estados Unidos y de Europa estuvo centrado en la relación entre los Estados Nacionales y las instituciones regionales y se focalizó únicamente en la experiencia de construcción del Mercado Común Europeo. Dos razones explican la centralidad europea: se trataba del primer caso de integración económica en el mundo y, aunque con posterioridad, se replicó en otros contextos geográficos, siguió siendo el único en donde la cooperación gubernamental se tradujo en delegación concreta de cuotas de soberanía en instituciones políticas de alcance supranacional.

Este debate antagonizó, por una parte, a los llamados teóricos “funcionalistas”, que sostenían que este proceso de delegación de autoridad era automático, lineal y progresivo<sup>3</sup>; y, por el otro, teóricos intergubernamentalistas que, aunque también defendían la necesidad de crear y fortalecer las instituciones supranacionales, señalaban que este proceso de delegación

2 En este sentido, se diferencia de otro concepto –regionalización– que alude a configuraciones transfronterizas espontáneas protagonizadas por actores no gubernamentales (en general grupos económicos). Entre ambos fenómenos –la regionalización y los regionalismos– existe una progresión en el tiempo, en la que, por lo general –aunque no necesariamente, son los gobiernos los que formalizan con posterioridad los procesos de integración previamente sugeridos por los actores privados. Los procesos de integración latinoamericanos constituyen una excepción a esta regla, ya que, en la mayoría de las experiencias, son los gobiernos los que antecedieron y buscaron promover la demanda de actores productivos regionales y no su inversa (Máttli, 1999; Malamud, 2010).

3 Esta dinámica genera lo que, en las teorías de la integración, se llama fenómeno o efecto de derrame (*spill over*), término acuñado y usado por autores como Mitrany, Hass, Keohane y Schmitter, entre otros.

seguía en manos de los Estados Nacionales (función de *gatekeeper*)<sup>4</sup>. En ese sentido, lejos de quitarles poder a los gobiernos en favor de transferírselo a actores privados o técnicos supranacionales, hay que fortalecerlos para que estos sean capaces de dirimir sobre la pujas distributivas internas. Este contrapunto de alto valor normativo y prescriptivo concentró el debate teórico por más de treinta años en lo que Puchala, 1972 (citado por Dur & Mateo 2004) caracterizó como un diálogo entre hombres ciegos, que creían describir un elefante cuando en verdad capturaban parcialidades complementarias.

En la actualidad, esta “ceguera” y/o impronta normativa de las teorías de la integración se mantiene en llamadas micro-teorías de la integración europea que surgieron hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa. En este caso, el contrapunto está planteado entre las visiones racionalistas y las constructivistas de la integración, que parten de premisas ontológicas y epistemológicas completamente distintas, aunque todas ellas, de una u otra manera, siguen centradas en las instituciones supranacionales (Dur & Matteo, 2004). Para las teorías racionalistas, el institucionalismo liberal y la gobernanza multinivel, las instituciones (formales o informales) siguieron siendo la clave del éxito de la cooperación en sus distintos niveles y actores. Para las teorías constructivistas, como la europeización, las instituciones supranacionales siguen siendo importantes, pero ellas no derivan del cálculo racional, sino que se construyen y se plasman en ideas y valores supranacionales. Al poner el énfasis en la ejemplaridad de la supranacionalidad de las instituciones europeas –sean estas formales o informales– las teorías de la integración siguen viciadas de un fuerte sesgo normativo y eurocentrista sin darse cuenta de que las instituciones son solo el síntoma o manifestación de un proceso de delegación de autoridad y que el formato institucional de la UE es y ha sido una excepción a la regla.

Recién en los últimos años y en respuesta a la proliferación de bloques económicos que rechazan la idea de supranacionalidad, los teóricos de la integración comienzan a tomar distancia de la experiencia europea y a privilegiar el análisis descriptivo por sobre la prescripción. En esta dirección, el esfuerzo más importante es el del regionalismo comparado, que busca identificar los elementos constitutivos y compartidos por este variopinto conjunto de procesos de integración. Las respuestas son variadas, pero todas ellas coinciden en la necesidad de pensar la integración como un continuo que va desde niveles de coordinación administrativa (cooperación) a niveles de máxima delegación de autoridad ( fusión).

Una primera respuesta proviene del institucionalismo liberal. Para autores como Laursen (2010) y Schmitter (2011) entre otros, la

<sup>4</sup> Con su poder de veto en “última instancia”, los estados nacionales son los que definen ganadores y perdedores en la puja entre intereses domésticos (Moracvsik, 1995).

supranacionalidad sigue siendo un elemento clave para que la integración sea posible y perdure en el tiempo; sin embargo, no todas las instituciones supranacionales son relevantes: solo importan las que aseguran la delegación efectiva de autoridad, que para el primero son las reglas y mecanismos que dirimen los dilemas de la acción colectiva derivados de las asimetrías internas<sup>5</sup>; y para el segundo, son las reglas vinculadas al sistema de votación<sup>6</sup>.

La segunda respuesta, en cambio, se apoya en supuestos realistas. Autores como Mattli (1999), Hurrel (2007), Grieco (1997), entre otros, coinciden en la importancia de las reglas e instituciones formales como mecanismos para dirimir las asimetrías y dar continuidad a los procesos de integración en el tiempo. Sin embargo, consideran que ellas no son tanto el resultado de la interdependencia estructural, sino, más bien, de la presencia de líderes hegemónicos con voluntad de ejercer dicho liderazgo. Este consenso en torno al valor estratégico de los liderazgos hegemónicos no se repite al definir el papel de las asimetrías: mientras que, para algunos, las asimetrías son clave para la subordinación de los más pequeños al más fuerte; para otros, dependen de su evolución, ya que un proceso de cooperación donde las asimetrías son móviles y se amplían en el tiempo, lo más probable es que los pequeños terminen por abandonar su compromiso al verse como perdedores del proceso de integración sin recibir nada a cambio (Grieco, 1997).

Por último, nos encontramos con autores que, como Borzel (2011), provienen del constructivismo y, en tanto tal, tienen una visión menos racional y determinista del proceso de construcción institucional. La autora combina dos variables: el número de agendas (*issues*) compartidas y el tipo de autoridad delegada. En este sentido, los Estados Nacionales pueden delegar distintos tipos y niveles de autoridad en las decisiones regionales. Las opciones van desde la autoridad administrativa, que supone formas más superficiales de integración vinculadas a las tareas de coordinación de políticas nacionales, así como la organizaciones de reuniones y la compilación de información de alcance regional; hasta las formas más sustanciosas de delegación vinculadas con las decisiones colectivas de carácter vinculante (autoridad legislativa), las decisiones sobre cómo implementarlas (autoridad ejecutiva) y a las decisiones distributivas (autoridad adjudicativa).

<sup>5</sup> Laursen (2010) identifica, al menos, dos dilemas que amenazan la continuidad de la cooperación regional: el incumplimiento del compromiso y el abandono (*exit*) por falta de beneficios. En este sentido, recobran importancia las instituciones vinculadas con el tipo de contrato inicial (cerrado) y la existencia de instituciones que ayuden a compensar las simetrías internas y a dirimir los conflictos comerciales.

<sup>6</sup> Para comparar las distintas configuraciones que se dan en la realidad y clasificarlas en términos de integración leve o profunda, Schmitter (2011) señala la importancia de un sistema de votación mayoritario a las que agrega a las conocidas variables del funcionalismo –los altos niveles de interdependencia y la inclusión de actores no estatales de alcances regionales– que hacen más costosa la salida ‘individual’ del proceso.

Con las premisas e indicadores que propone el enfoque comparado, describimos a continuación las distintas configuraciones regionales que se han ido plasmando en el tiempo y espacio latinoamericano, las cuales se caracterizan como primera y segunda generación u oleada de integración. Identificaremos primero el contexto global y la experiencia de integraciones más exitosas de la época para, luego, compararla con la manera en que se plasmó en América Latina.

### LA PRIMERA OLEADA DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UN PROCESO QUE NO FUE

La primera oleada de la integración económica tuvo lugar en los años cincuenta y nos remite a la experiencia europea que, si bien intentó plasmarse en otros contextos no europeos –como Asia, África y AL– no alcanzó a consolidarse y profundizarse en el tiempo. La integración europea se inició con el objetivo de alcanzar una unión aduanera en el sector del carbón y del acero (CECA, 1951) entre cinco países de Europa continental, y luego se profundizó y amplió –inclusión del resto de sectores productivos y nuevos miembros– hasta llegar a un Mercado Común Europeo con libre movimiento de bienes, servicios y personas. Esta progresión económica tan bien descrita en el esquema funcionalista de Bela Balassa culminó con la creación de una unión económica y monetaria plasmada en el Tratado de Maastricht de 1992, en la que se sumó una moneda única y se logró la armonización de políticas macroeconómicas.

Siguiendo los parámetros del regionalismo comparado que propone Borzel (2011), esta primera oleada surgió como respuesta a factores endógenos, como la necesidad de consolidar la paz entre los países aliados y la Alemania occidental, evitando la posibilidad de un nuevo conflicto armado. En términos de Mattli (1999), esta “demanda” encontró su “oferta” en los liderazgos de Francia y Alemania, dos potencias económicas que decidieron resignar sus intereses nacionales en pos de la construcción de instituciones supranacionales. El proceso de construcción del Mercado Europeo no fue rápido ni lineal: llevó más de treinta años en los que los avances en términos de construcción de instituciones supranacionales se vieron frenados por la resistencia de los gobiernos nacionales, que protegían intereses nacionales<sup>7</sup>. A cada momento de inacción, sucedió otro de acción/reacción impulsada por factores endógenos y exógenos, como la necesidad de *aggionarse* frente a la competencia de otras potencias

<sup>7</sup> El más conocido, aunque no único, es el “hito” de la llamada silla vacía, en la que el Primer Ministro francés, De Gaulle abandonó su silla en el Consejo de Ministros en señal de oposición a la ampliación del presupuesto comunitario y la incorporación de Gran Bretaña como miembro.

económicas como Estados Unidos y Japón (Bulmer, 2007). Pero la nota que dio un vuelco de página, fue el Acta Única Europea (1986) que logró dar un impulso definitivo al proceso de liberalización comercial al imponer, en palabras de Schmitter (2011), el voto mayoritario que hasta entonces constituía el principal cuello de botella para el avance regional.

En términos de sus resultados (bien regional), esta primera oleada de integración se caracterizó por la creación de un sistema de gobernanza alternativo al global, con instituciones y reglas supranacionales. En gran medida, esto fue resultado de la combinación, en palabras de Laursen (2010), de una agenda abierta, de reglas y mecanismos, como el Tribunal de Justicia, la Comisión y el Parlamento Europa, que aseguraron una distribución más equitativa entre los miembros. Con el tiempo, la agenda se fue ampliando y sumaron a los temas de integración comercial otras áreas de política regional. En la actualidad, tomando como referencia a Wallace et al. (2010), la UE tiene competencia en la totalidad de las decisiones nacionales, incluyendo en su agenda de coordinación regional políticas y decisiones del ámbito económico, social, político, regulatorio y hasta de seguridad interior y de defensa.

Sin embargo, siguiendo a esta misma autora, la arraigada idea de que las decisiones y políticas regionales en la UE son dejadas en manos de las instituciones supranacionales es equivocada. Esta modalidad decisoria conocida como “modo comunitario” caracteriza la construcción de las políticas comerciales y se ha circumscristo en el tiempo a los primeros años de vida de la Unión Europea. En este sentido, agrega Wallace (2010), es posible identificar otros cuatro modos de toma de decisión, a los que denomina como coordinación, regulación, intergubernamentalismo, y distributivo. La presencia de uno u otro modo depende no solo del momento de la integración, sino también del contenido (*issue*) de la política comunitaria. Así por ejemplo, en la actualidad, predominan el modo de coordinación o transgubernamental, con el que se toman decisiones regionales vinculadas con la política de seguridad social y las cuestiones de política exterior, respectivamente<sup>8</sup>.

Una de las peculiaridades que caracteriza a América Latina es su estrecho, aunque complejo, vínculo con la integración regional. Es, de lejos, el continente que más experiencia ha tenido en la materia; pero, al mismo tiempo, el que menores resultados ha alcanzado en términos de la construcción institucional y de sus bienes regionales *vis a vis* los objetivos inicialmente planteados (Dabene, 2012; Sanahuja, 2012). La primera oleada de integración económica se llevó adelante entre los años sesenta y

<sup>8</sup> En ellos además de participar la Comisión Europea o el Parlamento Europeo, como instituciones supranacionales, se estableció una dinámica de co-decisión en la que también se involucraron instituciones intergubernamentales como el Consejo de Ministros y/o Comité de Ministros y otros ámbitos de decisión nacional. En cuanto a la implementación, el carácter vinculante y la participación de instituciones de control como el Tribunal Europeo o Comité de Regiones sería bajo o inexistente (Wallace, 2010).

setenta y se plasmó en distintos tipos de acuerdos. En un primer momento, se firmaron acuerdos que, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1960), el Acuerdo Latinoamericano de Liberalización Comercial (ALALC, 1960) y el Pacto Andino (1969), aspiraban a construir mercados comunes a semejanza de la experiencia europea. Con posterioridad, en los años ochenta, estas metas se relajaron, los objetivos de estos acuerdos se redujeron a áreas de libre comercio, se dio más protagonismo a los actores privados transnacionales y la ALALC se trasformó en la Asociación Latinoamericana de Integración que permitiría la asociación de acuerdos de complementación económica (ALADI, 1980).

Al igual que en la primera oleada europea, estos procesos fueron respuesta a una demanda doméstica, en este caso de índole económica, la cual era la necesidad de superar los cuellos de botella que se anteponían al proceso de sustitución de importaciones (ISI) que se venía desarrollando en la región, pero que no podía auto sustentarse por lo acotado de los mercados nacionales. De esta manera, la integración comercial prometía ampliar los mercados reduciendo los costos de producción y potenciando el tamaño de los consumidores. Sin embargo, los resultados alcanzados (bien regional) distaron ampliamente de los obtenidos en Europa. En términos de agenda, los *issues* se recortaron a lo comercial y en términos de construcción institucional los gobiernos latinoamericanos descartaron toda delegación de autoridad efectiva. Pero más allá de estas limitaciones, los procesos tampoco tuvieron oportunidad de avanzar hacia una coordinación transfronteriza por la irrupción de gobiernos militares en toda la región.

#### LA SEGUNDA OLEADA: PROFUNDIZANDO LA DIVERSIDAD

La segunda oleada de regionalismo tuvo lugar hacia mediados de los ochenta y principios de los noventa, en los que un nuevo contexto global, caracterizado por la globalización del capital, promovió la proliferación de nuevos regionalismos en todas las latitudes y la actualización de los objetivos, agendas e instituciones en aquellos que habían caído en desuso. La aparición de estos “nuevos regionalismos”, como se les dio en llamar, obligó a los teóricos de la integración a ajustar su caja de herramientas.

Siguiendo el enfoque comparado, estos nuevos acuerdos se diferencian de la primera oleada en, al menos, dos características constitutivas (Borzel, 2011). En primer lugar, por los factores que les dieron origen. Mientras que en los viejos regionalismos prevalecieron, como vimos en el apartado anterior, las razones de origen endógeno, como la amenaza de conflicto o

la interdependencia entre los países miembros; en esta segunda oleada, las razones de origen fueron el resultado o efecto de un estímulo exterior, la globalización económica (Hurrel, 2007; Soderbaum, 2003). A este respecto, la literatura señala que la respuesta a la globalización no fue homogénea, sino que varió en relación al poder y posicionamiento de los países y sus empresas líderes en el contexto global. Para algunos países hegemónicos, como es el caso de los Estados Unidos o la UE, la propuesta del NAFTA y los acuerdos bilaterales de la UE con países en desarrollo, constituyó una ofensiva de los primeros para imponer su hegemonía política y económica a través de otros medios, como es la ideología (neoliberal). Para los países más pequeños, la integración económica constituyó una estrategia defensiva frente a la globalización, como fue el caso del MERCOSUR. Por último, algunos autores, como Breslin et al. (2002), sugieren que los nuevos regionalismos pueden analizarse como una estrategia ambivalente frente a la globalización, ya que, si bien los países se integran para defenderse, a la vez esta integración puede convertirse en un mecanismo de globalización a través de otros medios no hegemónicos, como ocurre en el caso del ASEAN.

En segundo lugar, los nuevos regionalismos se diferencian por la opción en favor de instituciones intergubernamentales. En este sentido, mientras en el Mercado Común Europeo se pusieron en marcha instituciones políticas, legislativas y adjudicatarias de carácter supranacional y se previeron mecanismos para compensar las asimetrías entre los miembros, en el caso del NAFTA, considerado por muchos como el paradigma de esta segunda oleada, los gobiernos decidieron delegar mínimas cuotas de soberanía nacional en instituciones de carácter adjudicatario. Los sistemas de solución de controversia son, en oposición a los tribunales de justicia europea, instancias de arbitraje *ad hoc* conformadas por representantes de los tres países y en donde tan solo al término del proceso (última instancia) la decisión se toma por regla de mayoría. En cuanto a las temáticas de integración/cooperación, los gobiernos se comprometen a avanzar en una agenda recortada a la liberalización y desregulación arancelaria y financiera y no se prevé mecanismo alguno para compensar las asimetrías entre los países por más grandes que sean (Bouzas et al., 2008). A pesar de ello, el cumplimiento del acuerdo está asegurado por un contrato de tipo cerrado y la existencia del sistema de solución de controversias que, de constatar el incumplimiento del acuerdo, sancionará al país con multas comerciales o la amenaza de expulsión del bloque.

Esta segunda oleada llegó a América Latina de la mano de los procesos de democratización y de reforma estructural que se van abriendo en la región hacia finales de los años ochenta y principio de los noventa. Su objetivo de liberalizar el comercio no era contraria a la reforma estructural y a la apertura multilateral, sino que se superponían en el

tiempo y el espacio, reforzándose unas a otras (BID, 2002)<sup>9</sup>. Sin embargo, el formato elegido por los países no fue convergente: algunos gobiernos latinoamericanos optaron por la opción regional entre países con niveles de desarrollo semejante, como fue el MERCOSUR –firmado por Brasil, Argentina Paraguay y Uruguay, en 1991– y cuyo objetivo formal fue la creación de un mercado común; pero que, en su letra, no solo identificaba los instrumentos y el cronograma, sino también un modelo de desarrollo de cadenas de valor industrial a través de una unión aduanera. Lo mismo ocurrió con los países andinos que “aggiornaron” el acuerdo de libre comercio firmado en los años sesenta como Pacto Andino, proponiéndose alcanzar un mercado común constituido por países como Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú (Comunidad Andina –CAN), pero que, en los hechos, solo alcanzó una unión aduanera, con resultados muy magros en términos de flujos comerciales.

Un segundo grupo de países de América Latina optó, en cambio, por acuerdos bilaterales con países hegemónicos como los Estados Unidos o la UE. Este tipo de acuerdos norte-sur se caracterizaban por la gran asimetría inicial que separaba a los países miembros, sin existir mecanismos para compensar las diferencias entre ellos, como había ocurrido en los acuerdos de primera generación<sup>10</sup>. Estos acuerdos asimétricos también se diferenciaban con los acuerdos de MERCOSUR y CAN en términos de su agenda e instituciones. Se trataba de acuerdos con agenda cerrada en donde los objetivos eran bien acotados y, en su texto, se especificaban los mecanismos y los cronogramas de implementación. Los países firmantes solo se proponían alcanzar una zona de libre comercio de bienes y servicios y de movimientos financieros; para ello, solo precisaban delegar una cuota mínima de soberanía nacional en instituciones regionales. Se trataba nada más de coordinar la implementación del acuerdo (autoridad administrativa) y de interferir en cuestiones de mala *praxis* a través de un sistema de solución de controversias comerciales o regulatorias (autoridad adjudicataria). El primer país latinoamericano en avanzar en este tipo de esquemas fue México, que firmó un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (1993); luego lo siguieron Chile (2003), Colombia (2004), Costa Rica (2004) y Perú (2004).

9. En el plano nacional y/o doméstico, los organismos de crédito internacional –como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– que promovían las reformas estructurales; en el frente internacional, la OMC, que proponía la apertura multilateral. Frente a estas presiones externas, los gobiernos democráticos de América Latina buscaron defendérse de la apertura multilateral y, al mismo tiempo, consolidar los avances logrados por la apertura unilateral (*lock in* o efecto candado) a través de los nuevos regionalismos.

10. Imbuidos en una ideología desarrollista, la primera oleada de regionalismo buscaría disminuir las diferencias de desarrollo entre sus miembros, a través de políticas de compensación estructural y fondos regionales, como los que habían caracterizado la inclusión de países del Mediterráneo en los años ochenta y la misma inclusión de los países de Europa oriental, aunque en este último caso, los términos se invirtieron: la posibilidad de pasar a ser parte de la UE y participar del presupuesto europeo estuvo condicionada a un proceso de ajuste y de adecuación previa de las economías de los países de la Europa oriental a los parámetros macroeconómicos existentes en la UE.

**LA TERCERA OLEADA:**  
**¿CONTINUIDAD O RUPTURA?**

Hasta aquí dos peculiaridades de América Latina en materia de integración regional: la primera, la experiencia de sucesivas oleadas; la segunda, la opción de estrategias regionales divergentes frente a la globalización económica. Una tercera característica, que se diferencia de otras latitudes, es el hecho de que los procesos de integración no tienden a profundizarse ni a ampliarse (en términos de agendas y de membresías) en el tiempo, sino que se recrean a través de nuevos acuerdos y modalidades de integración (Dabene, 2012). Lo interesante de recalcar es que los viejos regionalismos no dejan de existir ni son reemplazados por los nuevos: unos y otros se superponen total o parcialmente en el tiempo y en el espacio, lo que en muchos casos puede tener implicaciones legales y normativas confusas, cuando no contradictorias<sup>11</sup>. Ejemplo de ello, es el caso de los países andinos, como Colombia y Perú, que en los sesenta se incorporaron a la ALALC/ALADI; en los ochenta, firmaron el pacto andino que en los noventa se convirtió en la CAN, y entraron en el nuevo siglo con la firma de acuerdos con Estados Unidos; posteriormente, se asociaron a la UNASUR y son abanderados de la nueva Alianza para el Pacífico.

Como bien lo ilustra este caso, el fenómeno de la superposición ha sido una constante en el tiempo y se ha ido acumulando con el correr del tiempo y los cambios de época. En la actualidad, se encuentra en su mayor esplendor con la creación de acuerdos tan dispares como la Alianza Bolivariana para la liberalización de los pueblos de las Américas (ALBA, 2004); la UNASUR (2008), la Alianza para el Pacífico (2011). El ALBA se firma por iniciativa de los presidentes de Venezuela y de Cuba como un acuerdo de integración económica alternativa al modelo capitalista, basado en la idea del trueque y de intercambio no monetario de los factores de producción con ventajas más competitivas de cada país, como es el petróleo venezolano y los servicios de profesionales de médicos cubanos (Briceño Ruiz, 2014). La Alianza para el Pacífico surge por iniciativa del presidente de Perú con el objetivo de afianzar los vínculos horizontales entre los países que habían firmado acuerdos bilaterales con los Estados Unidos –Chile, Colombia, Perú, Panamá y México– y, así, afianzar y consolidar la opción por el librecambio en vista a un mayor comercio con los países asiáticos. Por último, la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) que, a pesar de crearse en el año 2008, entró en vigencia recién en el 2011, con la ratificación de todos los países miembros.

<sup>11</sup> Este fenómeno se ha dado por llamar *spaghetti bowl* y a través de este, los economistas caracterizan el escenario global, en el que todos los países forman parte de uno o más acuerdos de libre comercio, contribuyendo tarde o temprano a la idea de multilateralismo.

La iniciativa de la UNASUR provino de Brasil, Venezuela y Argentina tras el fracaso del ALCA, con el objetivo de promover la integración económica y la cooperación política entre todos los países de Sudamérica. Si bien su creación fue anterior a la Alianza para el Pacífico, buscó posicionarse como el gran paraguas de la integración regional, incluyendo entre sus miembros a países con proyectos de desarrollo económico tan dispares como los del ALBA, la Alianza para el Pacífico y el MERCOSUR. En este sentido, su agenda apunta a los temas de integración económica no comercial, como es la infraestructura y finanzas por un lado, y la cooperación en materia de seguridad, defensa, salud y pobreza.

Alrededor de la idea de una “tercera oleada” de integración en América Latina se ha producido una cuantiosa literatura que separa, por un lado, a entusiastas detractores y, por el otro, a defensores de la UNASUR. Los primeros, en su mayoría economistas, la caracterizan como un mero proceso de cooperación que, en vez de consolidar los pasos dados en la década previa en favor de la integración comercial y la interdependencia económica, opaca y diluye los avances logrados hasta el momento en materia de desgravación, al elevar, de hecho, las barreras de protección comercial y al excluir, al mismo tiempo, a los actores privados de la negociaciones (Motta Veiga & Ríos, 2007; Bouzas, et al. 2008). Para los segundos, en su mayoría polítólogos, la UNASUR representa una propuesta de integración más profunda a la oleada anterior, porque, además de incluir a un mayor número de países, amplía la agenda a temas novedosos como la integración física –infraestructura y energía–; la cooperación en materia de seguridad y defensa y agendas sociales como las de salud, pobreza e inclusión de pueblos originarios (Dabene, 2012; Sanahuja, 2012; Serbin, 2009; Riggiorazzi, 2011; Briceño Ruiz, 2006; Lockhart, 2013).

Pero más allá de sus diferencias respecto a las bondades de esta tercera oleada, detractores y defensores coinciden en caracterizar a la UNASUR como una ruptura respecto al pasado, como bien lo ilustran los nombres –regionalismo “pos liberal,” “pos hegemónico” y/o “sudamericano”– con los que lo denominan. Para justificar la idea de ruptura, todos los análisis apuntan a la combinación de nuevos factores exógenos y endógenos que explican su emergencia. Entre los factores endógenos, apuntan a un cambio en el liderazgo de Brasil que, en su aspiración de convertirse en un jugador global, encara con mayor decisión y voluntad su liderazgo regional, financiando y apoyando iniciativas de alcance regional. Como factor exógeno, se destaca la pérdida de interés y de presencia de Estados Unidos en la región tras el fracaso del ALCA, la aparición de nuevos países emergentes en el sudeste asiático y su interés y prioridad por fortalecer su presencia a través del eje del Atlántico al Pacífico.

En cuanto a sus resultados (*outcomes*), la ruptura con los procesos previos se manifiesta en el cambio de agenda (inclusión y diversificación

de nuevos temas/*issues*), sin prestar atención al tipo y nivel de autoridad delegada (institucionalización). Las opiniones dividen a los autores en términos de la naturaleza y alcance de la nueva agenda. Para la mayoría de ellos es el resultado de una decisión racional de los gobiernos que, a tono con el cambio de época, proponen un giro ideológico hacia políticas de corte neo-desarrollista o neo-estructuralista<sup>12</sup>. Para otros, como Dabene (2014), la agenda de la UNASUR es el resultado de la contingencia y de una negociación entre las distintas prioridades nacionales en base a la construcción de su poder relativo. De la misma manera, se afirma que este cambio ideológico no solo se refleja en la búsqueda de un desarrollo autónomo en lo económico, sino también en la construcción de un sistema de defensa regional alternativo al de la OEA y del TIAR (Sanahuja, 2012)<sup>13</sup>.

En este artículo sostenemos que esta idea de ruptura es errónea o, al menos, exagerada, ya que, como demostraremos en el próximo apartado, existe una fuerte línea de continuidad entre el MERCOSUR post 2003 y la UNASUR en términos de *outcomes* (institucionalización). Esta idea de que los cambios no necesariamente se transforman en ruptura no es del todo nueva en este debate: Sanahuja (2012) y Dabene (2012) también llaman a ser prudentes en no exagerar la idea de quiebre o ruptura, ya que más allá de la novedad introducida en materia de agendas y de ideología por esta tercera oleada, los hechos demuestran que los gobiernos siguen resistiéndose a la construcción de instituciones supranacionales, por una parte, y defendiendo a los mismos intereses, por la otra.

### EL MERCOSUR Y LOS ALCANCES DE LA COOPERACIÓN A TRAVÉS DE DISTINTAS AGENDAS

A continuación analizaremos los procesos de construcción y de deconstrucción institucional que acompañaron los primeros veinte años del MERCOSUR. A diferencia de la mayoría de los trabajos que focalizan sobre la construcción institucional de la política comercial, ampliaremos el análisis y la comparación a otras agendas de carácter social y político. En cada una de ellas se pasará revista a los indicadores que la teoría de la integración, como señalamos en el primer capítulo, identifica para

<sup>12</sup> Sin retroceder en los avances logrados por los procesos de liberalización previa, los gobiernos proponen una vuelta al rol activo de los Estados en la economía, a través de políticas regionales que promuevan la inversión pública en infraestructura, desarrollo de cadenas productivas, la ayuda y cooperación financiera a través del Banco del Sud, entre otras.

<sup>13</sup> Sobre este punto, Sanahuja (2012) rastrea el tipo de vínculo entre América Latina y los Estados Unidos: mientras en la primera oleada la búsqueda de autonomía en lo económico estuvo acompañada por una dependencia en la defensa y seguridad, en la segunda oleada, la dependencia con la hegemonía estadounidense se manifestó en ambas dimensiones; y es recién en la UNASUR, donde la región se propone por primera vez romper la hegemonía de los EUA en lo militar, creando un sistema autónomo.

analizar y describir los procesos de delegación de soberanía: los niveles y tipo de autoridad delegada; la apertura e inclusión de actores no gubernamentales y, por último, los efectos distributivos (beneficios) que ellas generan.

*Las agendas económicas y la deconstrucción del “pecado (de sesión) original”*

Como en todo proceso de integración regional, la política comercial y económica ha sido clave para la creación y mantenimiento del MERCOSUR. Por el momento y la circunstancia histórica –crisis de la deuda externa, reformas estructurales, surgimiento de la OMC– correspondería ubicarlo como un nuevo regionalismo; sin embargo, los escasos resultados alcanzados en materia de política comercial dificultan su pertenencia al grupo (Gómez Mera, 2008). Por el contrario, sus concesiones en materia institucional dejan en evidencia una amplia brecha entre el discurso y la retórica, por una parte, y la implementación de las políticas y los resultados, por otra.

En efecto, los objetivos inicialmente planteados en la agenda comercial del MERCOSUR superaban ampliamente la agenda de los acuerdos de segunda generación que, siguiendo el caso del NAFTA, se restringían a alcanzar una zona de libre comercio. El MERCOSUR, en cambio, buscó emular la experiencia europea y los gobiernos firmantes del Tratado de Asunción (TA, 1991) –Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay– se comprometieron a alcanzar un mercado común, dejando la “agenda abierta” –en términos de Laursen (2010)– para la incorporación de nuevos temas (*issues*) de distinta índole.

La segunda diferencia con los regionalismos abiertos devino de los niveles de autoridad efectivamente delegados por los gobiernos nacionales en las instituciones regionales. En este caso, la apuesta del MERCOSUR no buscó superar la intergubernamentalidad del NAFTA a través de la construcción de instituciones supranacionales, como ocurrió en la primera etapa del Mercado Europeo, sino que fue por menos. Desde sus inicios, el MERCOSUR rechazó todo vestigio de delegación de autoridad política que existiese en las instituciones intergubernamentales del NAFTA, ya fuera a través de normativas primarias o de mecanismos de solución de controversia con poder vinculante (Gratius & Bouzas, 2001). La única autoridad que los gobiernos del MERCOSUR estuvieron dispuestos a delegar fue la simbólica, tendiente a promover consensos políticos y a coordinar acciones administrativas a escala regional (delegación administrativa).

Esto no significa que no tuviese instituciones regionales, que las hubo y en gran número; sino que todas ellas terminaron por “embarrar la cancha”, complejizando y haciendo más opaco el proceso decisional (Botto, 2011). Sin embargo, el proceso legislativo del MERCOSUR se caracteriza por la

presencia de tan solo tres organismos intergubernamentales jerárquicos y con capacidad de voto: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); todas juntas y cada una de ellas elaboraba decisiones y normas regionales de distinto orden y carácter. Todas ellas son legislaciones secundarias y, por lo tanto, para su cumplimiento a nivel doméstico, deben ser internalizadas por los gobiernos nacionales.

La única excepción a esta delegación de carácter simbólico fue la decisión inicial de los gobiernos, contenida en el propio TA, de poner en marcha el Programa de Liberalización Comercial (PLC), que aseguraba la desgravación arancelaria universal, progresiva y automática de todo el comercio intrazona para alcanzar una zona de libre comercio en el año de 1995<sup>14</sup>. A través del PLC, los gobiernos del MERCOSUR delegaban en los mercados su capacidad reguladora, dejando que fueran estos, a través del libre juego de la oferta y la demanda, los encargados de seleccionar a los sectores productivos más competitivos de la región. A la vez, rechazaban toda idea de intervenir y prevenir las asimetrías intra-bloque, creando instituciones regionales para compensar a los principales perdedores o sectores vulnerables de la liberalización comercial. De esta manera, siguiendo los conceptos de Laursen (2010), el MERCOSUR se lanzaba a la competencia global con un diseño institucional inapropiado para asegurar su permanencia en el tiempo, ya que, lejos de prevenir los dilemas de la cooperación –el incumplimiento y la deserción–, los potenciaba.

Este hecho explica en gran medida por qué, a partir de la puesta en marcha y de manera paralela, se iniciaría un proceso de “deconstrucción” gradual de los compromisos iniciales. El primer hito fue el sinceramiento de los objetivos del MERCOSUR a una unión aduanera a través del Tratado de Ouro Preto (TOP, 1994). Con ello, el proceso no pretendería alcanzar un mercado común, con libre movimiento de personas y de capital, sino la imposición de un arancel externo común para proteger el mercado intrazona de terceros países.

Luego siguió la postergación recurrente y consensuada de plazos, tanto para la liberalización arancelaria intrazona, como para la convergencia de los aranceles extrazona, meta que aún hoy sigue pendiente a través de cláusulas compensatorias. La deconstrucción institucional también operó a través del uso y abuso de prácticas unilaterales, como las salvaguardias, las políticas de *dumping*, etc., en las que los países infringieron los compromisos iniciales de armonizar sus políticas macroeconómicas y, en al-

14 La única excepción a esta regla fue la liberalización del sector automotriz, que se rigió de acuerdos específicos heredados del Protocolo de Integración y Complementación Económica (PICE, 1986) como era el ACE-55 bilateral entre Argentina y Brasil. También hubo otros sectores que fueron excluidos de este cronograma tan exigente, como los sectores siderúrgicos y petroquímicos de alcance regional y otros sectores nacionales, considerados como sensibles para la propia economía por los respectivos gobiernos. A estos últimos se les dio un trato especial y diferenciado, ampliando los plazos y la gradualidad de la desgravación.

gunos casos, sin violar siquiera la letra del contrato, sacaron provecho de los vacíos jurídicos y de la interpretación interesada de las normas. Detrás de cada una de estas medidas, los gobiernos nacionales se hacían eco de las presiones y *lobbies* privados que veían peligrar su subsistencia frente a las asimetrías estructurales o de agencia que separaba a los países de la región.

El hito de mayor deconstrucción institucional estuvo representado por la decisión de Brasil de devaluar su moneda en el año 1999, que fue repetida por la Argentina en el 2001, para hacer frente a la crisis monetaria generada por externos y cuyos efectos puso en vilo a la región amenazando su sobrevivencia. Lo importante de señalar es que cada una de estas infracciones se hizo bajo la vista gorda o el consentimiento informal de los gobiernos partes, en especial de Brasil, a sabiendas de que, sin flexibilización, el contrato terminaría por romperse con efectos negativos sobre los objetivos de estrategia exterior.

La sobrevivencia del MERCOSUR tras estas dos crisis estructurales dejó también en evidencia que la motivación que llevaba a cada uno de los gobiernos a mantenerse dentro del bloque no era tan solo de carácter económico, como ocurría con la mayoría de los nuevos regionalismos, sino también de carácter estratégico (Gómez Mera, 2005). En este sentido, más allá de los beneficios económicos que pudieran obtener cada uno de los países, según el momento o la coyuntura específica, se valoraba también el poder que adquirían la suma de todos ellos (masa crítica) en los distintos foros de negociación en un contexto de hegemonía económica y militar liderado por los Estados Unidos.

Este proceso de deconstrucción unilateral se detuvo hacia comienzos del siglo XXI cuando el MERCOSUR, en sintonía con el cambio de época, hace un giro fundamental en materia de su sustento ideológico. El objetivo de crecimiento comercial va abriendo espacio a una agenda de desarrollo económico, en donde la prioridad está puesta en la integración y complementación productiva y en la necesidad de crear instituciones para compensar y achicar las asimetrías entre los países miembros que, si bien eran originarias, también se fueron ampliando con el tiempo, sobre todo, en favor de Brasil.

Lo interesante de señalar es que el nuevo MERCOSUR social y productivo no renegó de los logros y avances de la integración comercial, ni la reemplazó por otra de desarrollo de cadena de valor de alcance regional; por el contrario, las sumó incluyendo nuevos objetivos y programas vinculados a la integración productiva. En materia arancelaria, los gobiernos buscaron evitar las controversias comerciales y promovieron la construcción de consensos entre los privados de uno y otro lado de la frontera.

En materia productiva, se ensayaron distintas fórmulas e iniciativas de alcance regional (Botto, 2013c). La primera se lanzó en el año

2002 y se materializó en foros de integración productiva en donde la complementariedad entre los países parecía garantizada. De los tres sectores identificados, solo se avanzó en el de maderas y muebles y a partir de la identificación de un objetivo –articular cadenas productivas con vistas al producto final– se organizaron reuniones de intercambio de información y experiencias entre agencias públicas y actores privados de uno y otro país, así como concursos para elegir el mejor diseño.

Los resultados obtenidos mostraron una fuerte asimetría en favor de Brasil, que se manifestaba tanto en términos productivos donde mostraba una posición hegemónica en todos los subsectores que integraban la cadena; cuento financiero y organizativo, siendo Brasil el país con mayores recursos y programas nacionales de articulación pública y privada en la materia. Para llevarlas adelante, el MERCOSUR no dispuso de grandes recursos para paliar estas asimetrías y asegurar una representación más equilibrada entre los países. Tan solo contó con algunos programas de financiamiento provistos por el BID y la UE; y creó una institucionalidad *ad hoc*, cuyo mayor logro fue el de articular a las distintas dependencias y gerenciamiento oficiales en torno a la implementación coordinada de la iniciativa.

La segunda iniciativa se lanzó en el año 2006 y tuvo como objetivo la identificación de empresas PYMES como proveedoras de las cadenas de valor en sectores competitivos a nivel global, como petróleo y gas; y el automotriz. En esta iniciativa, las asimetrías intra-bloque se hicieron evidentes desde un comienzo: Brasil detentaba el liderazgo en ambos sectores, y se comprometía a abrir la competencia a empresas proveedoras del resto de los países de MERCOSUR, reemplazando las de terceros países. En términos de los recursos regionales para llevarlo adelante, el MERCOSUR avanzó en la construcción de un fondo PYME conformado con los aportes proporcionales al tamaño de los países; pero, al momento de ponerlo en práctica Brasil, como principal aportante, se resistió a avanzar en su concreción si ella no se ajustaba a sus prioridades nacionales. La única excepción a este patrón de conducta que, como veremos a continuación, caracterizó a Brasil en su rol de líder regional, fue la conformación del Fondo de Compensación Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que se concretó en el año 2005 bajo la presión de los países más pequeños. Sin embargo, su implementación, lejos de beneficiar la idea de construcción regional a través de proyectos compartidos de desarrollo productivo, se destinó principalmente a financiar proyectos nacionales de carácter social y de combate a la pobreza de los países más pobres de la región.

Tras este recorrido por la agenda de integración económica del MERCOSUR, es posible levantar algunas experiencias en vistas a la construcción de la agenda de UNASUR. En términos de contenido, es posible identificar mayores puntos de continuidad entre el MERCOSUR

social y productivo y la UNASUR, que propone una integración productiva, a través de obras de infraestructura, cooperación energética y financiera que el MERCOSUR estrictamente comercial de los años noventa. En términos de construcción de instituciones regionales, se mantiene el rechazo a la creación de instituciones supranacionales en donde las decisiones sean unanimidad. En su reemplazo, las iniciativas de integración productiva de la UNASUR se caracterizan por un fuerte unilateralismo de parte de Brasil<sup>15</sup>. Con ello, Brasil logra una estrategia dual: por una parte, avanzar en sus prioridades nacionales zanjando las resistencias que se abrían a nivel del MERCOSUR, donde las decisiones se tomaban por unanimidad. Por otra parte, asegurar un efecto derrame sobre la región sin necesidad de hacerse cargo de los costos muertos de un liderazgo regional.

*Las políticas sociales y la importancia de la participación no gubernamental*

El MERCOSUR no fue solo un proceso de integración comercial: su agenda incluyó muchos otros temas de carácter social y político, como el trabajo, el medio ambiente, la educación y la salud, entre otros. Estos temas no formaban parte de los objetivos iniciales de los gobiernos, sino incluidos a propuesta de actores públicos y privados excluidos de los órganos decisarios del MERCOSUR.

Este fue el caso de la política laboral incluida en la agenda regional por el accionar conjunto de los ministros de trabajo y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)<sup>16</sup> en el marco del subgrupo de trabajo N11 que asistía al GMC y agrupaba a gobiernos, empresarios y trabajadores alrededor de los problemas sociales y del trabajo en la región. De manera inmediata a su puesta en funcionamiento, el SGT11 presentó dos propuestas normativas –el Convenio Multilateral de Seguridad Social y el Protocolo Socio-Laboral del MERCOSUR–.

La suerte de ambos proyectos fue dispar. Mientras el primero, que buscaba homologar los sistemas nacionales fue aprobado por la máxima instancia decisiva del MERCOSUR (Dec. CMC 019/97); el segundo, encontró fuertes resistencias en los ámbitos decisarios del MERCOSUR y su poder vinculante quedó licuado en una mera declaración de principios, como bien lo ilustra su título “Declaración social y laboral del MERCOSUR” (Dec. N°. 19/97 CMC). A través de esta decisión, se hacía evidente que los gobiernos se resistían a armonizar los estándares laborales que evitaran la posibilidad de prácticas de *dumping social*. (Botto, 2014).

<sup>15</sup> Iniciativas como IIRSA (2000), COIPLAN (2009) o el Plan de Estímulo de Exportaciones (PSI) estuvieron diseñadas, financiadas e implementadas en sus decisiones fundamentales por funcionarios e instituciones brasileñas.

<sup>16</sup> Esta red agrupaba a todas las centrales sindicales del MERCOSUR ampliado (+ Chile y Bolivia) y había sido creada en el año 1986, con el apoyo y financiamiento de las AFL-CIO y con el fin de apoyar y fortalecer a las nuevas democracias emergentes en la región.

La negociación a escala regional fue larga y dura<sup>17</sup>. Los empresarios y gobiernos nacionales se resistían a la idea de un convenio colectivo regional por considerarlo contrario a la idea de libre comercio y a su objetivo de atraer la inversión externa directa (IED). A cambio de la norma vinculante, los gobiernos ampliaron la participación de los sindicatos en distintas instituciones regionales, dándole voz, pero no voto<sup>18</sup>.

La participación sindical y el apoyo no gubernamental ha sido clave para el MERCOSUR en distintos sentidos. En primer lugar, contribuyó a articular y a promover la socialización y la difusión de buenas prácticas de organización y de lucha sindical. En segundo lugar, contribuyó a fortalecer la voz de la región en los distintos foros de negociación internacional, como la Organización Internacional del Trabajo, el Grupo de los 20 y el rechazo a la conformación de un Área de Libre Comercio. Por último, ha contribuido a ampliar la agenda de los gobiernos, temas y políticas públicas que, como la libre circulación de personas, eran inicialmente impensables en cualquier acuerdo de liberalización comercial.

Algo similar ocurrió con la agenda medioambiental, aunque en este caso la iniciativa de avanzar hacia una armonización normativa a nivel provino del gobierno brasileño junto a organizaciones no gubernamentales. La propuesta de firmar un Protocolo Adicional sobre Medio Ambiente (PATAMA) fue rechazada en el ámbito del CMC por el gobierno argentino que consideraba que una norma de este tipo actuaría como una barrera para-arancelaria, dificultando el libre comercio. Al igual que en el caso de la agenda de trabajo, la inclusión de este nuevo *issue* en la agenda del MERCOSUR estuvo motorizada por el activismo de las organizaciones no gubernamentales. Estas ONGs contaron con el apoyo y financiamiento de redes y organizaciones externas; pero carecieron de representación y organización regional suficiente como para hacer *lobbies* sobre los gobiernos disidentes. En consecuencia, la iniciativa se rechazó y a cambio de ella se firmó un Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente (Decreto N°. 2/01 CMC).

La agenda medioambiental del MERCOSUR volvió a activarse hacia finales del 2006, con el relanzamiento del MERCOSUR productivo y social. Las dos iniciativas más importantes fueron el Programa de Consumo y Producción Sustentable para Pymes (CYMA, CMC/Dec. N°. 26/07) y el de

17 El GMC envió el proyecto al Foro Económico y Social –FES– para que fueran los empresarios, sindicalistas y ONGs los que dirimieran el conflicto a través del consenso, lo que era a todas luces un imposible. Los sindicatos apelaron inclusive a la movilización y amenazaron con retirar su apoyo al proceso de integración “*in toto*”. Finalmente el CMC decidió tomar cartas en el asunto y aprobó la norma bajo el status de declaración; creando también un nuevo organismo regional –La Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR–, encargada de proponer una nueva norma y monitorear el cumplimiento de los compromisos a nivel regional.

18 Además de su participación en el Subgrupo de Trabajo N10 del GMC (1991), se sumó la composición del Foro Consultivo Económico Social (FES), junto con los empresarios y representantes de ONGs desde 1994; la participación en la Comisión Socio-Laboral (1997) y el Instituto de Trabajo creado en el 2005.

Compras Públicas sustentables (CMC/Dec. N°. 26/07)<sup>19</sup>. El primero, tenía como objetivo promover el intercambio de información y buenas prácticas y la transferencia de capacidades institucionales de un país a otro de la región. Para ello, se crearon instituciones regionales de carácter *ad hoc* a la estructura orgánica del GMC que agrupaban funcionarios de tercera línea y técnicos de distintas dependencias y subgrupos de trabajo del MERCOSUR; y en situaciones específicas (concursos, seminarios) convocaban a actores no gubernamentales a participar de la puesta en marcha. La segunda iniciativa, en cambio, buscaría promover la regulación (voluntaria) de los Estados hacia prácticas más amigables con el medio ambiente, incluyendo en la letra del Protocolo de Compras Gubernamentales del MERCOSUR criterios de sustentabilidad ambiental. Si bien el protocolo fue firmado por todos los países en el marco regional, su aplicación a nivel nacional sigue esperando la ratificación de los congresos de Brasil y de Paraguay.

La política social que mayores resultados (*outcomes*) alcanzó fue la de educación superior. En ella, los gobiernos del MERCOSUR consensuaron prioridades, abrieron la participación a actores no gubernamentales y decidieron darle una institucionalidad supranacional para asegurar su continuidad y sustentabilidad en el tiempo. Sin embargo, no faltaron las trabas y obstáculos irreconciliables. Al igual que en el resto de las agendas sociales, la educación no formaba parte de la agenda original del MERCOSUR, sino que fue incluida por los ministros de educación del MERCOSUR ampliado (Chile + Bolivia), que estaban y siguen estando fuera de la estructura decisoria, en manos de los Ministerios de Cancillería y Economía. La propuesta consistía en promover la circulación y cooperación de la comunidad académica (estudiantes, profesores e investigadores) y, para ello, avanzaron en tres líneas de acción: los programas de movilidad e intercambios y el sistema de acreditación de carreras a través de un sello MERCOSUR<sup>20</sup>.

La puesta en marcha de cada una de estas iniciativas estuvo a cargo de subgrupos de trabajo y de organizaciones *ad hoc*, conformadas por técnicos y especialistas gubernamentales. También participaron técnicos y expertos gubernamentales de otros países y actores de la sociedad civil que –como los expertos académicos y la Asociación de Rectores del Grupo Montevideo, entre otros– acompañaron a los gobiernos en la implementación de estos objetivos. En cuanto al financiamiento, la iniciativa de movilidad estuvo apoyada en un comienzo por fondos de la UE y/o por

19 Ambos programas fueron financiados y promovidos por fundaciones y organizaciones vinculadas con la cooperación técnica de países de la Unión Europea y del PNUMA (Botto, et al., 2011).

20 De todas ellas, la que más avanzó en su implementación regional fue la de acreditación de carreras por distintas razones; en primer lugar, su objetivo era funcional a la agenda comercial, ya que fomentaría los flujos comerciales de servicios educativos. Además, se trataba de un mecanismo no obligatorio a disposición de aquellas universidades públicas/privadas con voluntad/capacidad de costear el proceso de evaluación. Por último, contó con un claro liderazgo técnico asumido por el Gobierno argentino y su Agencia Nacional de Acreditación (CONEAU) (Botto, 2013a).

los propios países o universidades. Pero al tiempo, la finitud de los fondos y la distribución diferenciada de los resultados obligaron a los gobiernos a contar con un Fondo de Educación MERCOSUR (FEM). La iniciativa fue aprobada (CMC N33/04), pero debió esperar hasta el año 2010 para que Brasil, su principal aportante, liberase los fondos y, en la actualidad, sigue sin definir claramente sus prioridades.

Una lectura comparada de estas distintas agendas sociales nos arroja algunas lecciones sobre los alcances de la integración latinoamericana que, a su vez, se ven reflejados en la UNASUR. La primera conclusión señala que no todas las agendas progresan por igual en la construcción institucional y en el tiempo, sino que tienen más posibilidades de avanzar aquellas iniciativas que eluden una puja distributiva de manera directa (como la agenda educativa *vis a vis* la laboral o medioambiental) y las que muestran tener un claro liderazgo o interés por parte de alguno de los países miembros. Una vez más, este es el caso de la agenda de educación, en donde las motivaciones con los intereses se conjugaron positivamente y la Argentina, a través de la de sus técnicos de la CONEAU, desempeñaron un claro liderazgo en las actividades de intercambio y capacitación.

La segunda conclusión que se extrae de la comparación de las agendas sociales se refiere a la inclusión y participación de los actores no gubernamentales, que al decir de Schmitter (2011), es un factor clave para promover la interdependencia regional. En todas las políticas regionales analizadas, la participación de este tipo de actores ha sido decisiva para ampliar la agenda comercial del MERCOSUR. Sin embargo, la experiencia del MERCOSUR nos habla de dos modalidades posibles: la participación en el diseño de la política (*agenda setting*), como es el caso de la política laboral, y la participación en su implementación, ponderando la función de expertos y destinatarios, como es el caso de la política educativa, donde los académicos participaron como expertos en la acreditación de carreras.

Todos estos elementos reaparecen en el proceso de construcción de la UNASUR. De todas las agendas inicialmente identificadas como prioridades para la región, las dos que más avanzan son las de defensa y salud. Estos temas han desarrollado una institucionalidad sectorial al margen del resto y han avanzado más en la discusión y debate. Al igual que en el MERCOSUR, esta diferencia se debe a la existencia de países que han asumido un liderazgo en ella. En el caso de defensa, la Argentina es sede del Instituto Sudamericano de Defensa. En el de salud, Brasil financia y hospeda al Instituto Sudamericano de la Salud (ISAGS). En cuanto a la inclusión de la sociedad civil, la UNASUR no ha avanzado en la concreción del mandato inicial de abrir canales de participación a los actores no gubernamentales en sus decisiones. Lejos de incluirlos en su estructura institucional, los gobiernos prefieren sumarlos en la implementación de las agendas específicas de los Consejos Sudamericanos, en calidad de

expertos, especialistas o destinatarios de sus políticas. Ejemplo de ello es el Consejo Sudamericano de Salud, en donde las organizaciones de salud y agencias públicas y privadas son consultadas y participan de la ISAGS aportando conocimiento e información sobre cómo llevar adelante las distintas iniciativas (Ventura, 2013). Lo mismo sucede en el Instituto Sudamericano de Defensa que, para implementar sus programas de desarrollo de la industria, hace consultas técnicas a empresas que, como EMBRAER, produce aviones<sup>21</sup>.

### *Las agendas políticas y los límites de la democratización*

Con el correr de los años y la aparición de nuevos problemas endógenos, el MERCOSUR fue ampliando la agenda comercial a temas vinculados con la consolidación democrática y la participación de nuevos actores en los asuntos regionales. La primera fue la respuesta al intento fallido de golpe de Estado de parte de una facción militar en Paraguay en 1996 (Ribeiro Hoffman, 2006). A sugerencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, los gobiernos decidieron incluir la cláusula democrática en la normativa del MERCOSUR (Tratado de Ushuaia, 1998).

Esta cláusula amenazaba con la suspensión de la membresía a todo país miembro (o socio) que rompiera la continuidad del orden democrático<sup>22</sup>. La cláusula fue sancionada en 1998 y ratificada por todos los países, entrando en vigencia en 2001. Si bien en el corto plazo este mecanismo logró prevenir un segundo intento de golpe, no tuvo el mismo éxito en el quiebre institucional que volvió a golpear a Paraguay en el año 2012. En esta oportunidad no se trató de un golpe de Estado tradicional llevado adelante por fracciones militares como ocurriera en los casos anteriores, sino de un juicio político llevado adelante por fracciones políticas opositoras con los procedimientos indebidos para derrocar a un presidente electo –F. Lugo– y sustituirlo por otro impuesto por el Congreso.

Frente al hecho, el MERCOSUR aplicó la cláusula democrática y sancionó al Paraguay, expulsando su participación como miembro pleno de los órganos decisarios hasta tanto recuperara la normalidad democrática, llamando a elecciones abiertas. También avanzó en la construcción de nuevas condicionalidades de carácter más disuasivas que apuntaran a prevenir los hechos consumados. En esa dirección se sancionó, en 2011, el Protocolo de Montevideo sobre el compromiso con la democracia en el MERCOSUR

21 Entrevista a asesor del instituto (Buenos Aires, enero 2014).

22 Esta idea de condicionalidad reproducía la discusión y debate que se había plasmado en la UE con motivo de la crisis de Austria. Sin embargo, mientras en este último contexto sirvió más que todo para prevenir posibles prácticas no democráticas ante un proceso de alargamiento, en el MERCOSUR, en cambio, funciona como un mecanismo punitivo que se aplica frente al hecho consumado. Según Ribeiro Hoffman (2007), esta diferencia habla a las claras los límites de la delegación y el imperio del principio de la no intervención de las democracias latinoamericanas.

(CMC 27/11). Los mecanismos para prevenir nuevas rupturas democráticas apuntaron en dos direcciones. En primer lugar, a las rondas de consultas con las autoridades constitucionales se sumaron nuevas instancias de arbitraje y negociación entre las partes en conflicto. En segundo lugar, además de la expulsión de los órganos decisarios del MERCOSUR, si incluyeron sanciones materiales y diplomáticas, como el cierre de fronteras y de las comunicaciones terrestres o áreas y la suspensión de la representación en todos los órganos o foros internacionales donde el MERCOSUR tuviera injerencia. Sin embargo, al momento de definir las situaciones de ruptura democrática, el texto entraba en zonas grises y ambiguas. En su artículo 1, el llamado Protocolo de Ushuaia señala que “se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación al orden constitucional o a cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder o la vigencia de valores o principios democráticos”. La amplitud de estas situaciones terminó por generar la resistencia de algunos congresos que, como el paraguayo, se resisten a ratificarlo e impiden, al mismo tiempo, su entrada en vigencia.

La segunda agenda, la vinculada con la participación de los actores sub-nacionales en las decisiones regionales fue, en cambio, la respuesta de las cancillerías del MERCOSUR a la presión de los actores estatales de alcance sub-nacional, en especial de las municipalidades del corredor Sao Paulo-Buenos Aires, de participar en las decisiones regionales. Esta demanda alcanzó su mayor punto de visibilidad en el Foro Social Mundial (Porto Alegre, 2001) que activó y movilizó a la ciudadanía del MERCOSUR en las llamadas “Mercociudades” (Vázquez & Paikin, 2009). Para institucionalizar esta participación, el MERCOSUR abrió, en 1995, un espacio de participación consultiva que se llamó Reuniones Especializadas de Municipios e Intendencias (REMI). La iniciativa fue muy bien recibida por los gobiernos y actores subnacionales que, rápidamente, ampliaron su participación inicial de 12 ciudades fundadoras a un total de 261 en la actualidad (Mendicoa, 2013). Las voces de disidencia provenían de Brasil: temeroso de las implicaciones de esta descentralización dentro de la dinámica federativa nacional, Itamaraty prefirió privilegiar el diálogo con los gobernadores, sustituyendo las reuniones por foros de consulta liderados por los representantes subnacionales (Botto, 2013b). De esta manera, se buscaba privilegiar la interlocución con los gobernadores, alejados de las necesidades de la micro política transfronteriza y más cercanos a las negociaciones de la macro política nacional. Esta decisión quedó plasmada en la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), en el año 2004.

La UNASUR retoma la experiencia de la agenda institucional del MERCOSUR y de la CAN, adecuándola a sus nuevos miembros. En materia

de cláusula democrática, adoptó un Protocolo adicional al protocolo constitutivo de la UNASUR, llamado “Compromiso a la democracia” (2010), que fue sancionado en el año 2010, como resultado de la sucesión de golpes y amenazas de ruptura que golpearon a América Latina: primero, en Bolivia (2008); luego, en Honduras (2009); y, más tarde, en Ecuador (2010). Esto explica, en gran medida, por qué UNASUR tomó la vanguardia en el tema, innovando sus contenidos y ampliando los alcances punitivos y preventivos respecto a los de sus antecesores (Dabene, 2014)<sup>23</sup>. En cuanto a las políticas de descentralización y participación de actores no subnacionales en las decisiones de la UNASUR, mantuvo y reforzó la impronta centralizadora y gubernamental del MERCOSUR, como bien lo demuestra su estructura organizativa liderada por los jefes de gobierno y secundada por los Consejos de Ministros<sup>24</sup>.

#### A MODO DE CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo ha sido el de analizar las distintas experiencias de integración en América del Sur a partir de los niveles de cooperación y construcción institucional alcanzados. El foco estuvo puesto en el MERCOSUR, por ser este el proceso de integración que más lejos ha llegado en términos de institucionalización e interdependencia económica en el continente sudamericano hasta ahora. En él no solo hemos indagado en el tipo de instituciones creadas para alcanzar la integración en materia de política comercial, como generalmente se hace en todos los estudios de construcción institucional; sino que hemos ampliado el análisis a otros tipos de iniciativas y políticas.

El interés por hacer este recorrido comparativo parte de la convicción o premisa de que conocer los alcances de la integración regional del pasado (en este caso, el MERCOSUR) nos permite conocer y entender las posibilidades del futuro (en este caso, UNASUR) y de esta manera alimentar falsas expectativas que más tarde o temprano generarán una

23 En términos de los alcances (art. 1), señalaba su aplicación en caso de interrupción o intento de interrupción de un orden democrático, la violación de un orden constitucional o una situación que gatopardice el ejercicio legítimo del poder y la aplicación de los valores y principios democráticos. En cuanto a las medidas (art. 4), se incluye, además de la suspensión del derecho a participar en los organismos decisarios, el cierre completo de las fronteras y comunicaciones, la suspensión de su representación en otros organismos internacionales, la suspensión de los derechos y beneficios, además de la adopción de sanciones diplomáticas y políticas adicionales.

24 Esta estructura está comandada por un Consejo de Jefes de Estado y Gobiernos y por un presidente *pro tempore* que es rotativo y que representa a la UNASUR en todos los eventos internacionales. Le sigue un Consejo de Ministros (formado por los representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, que se reúne dos veces por año) y un Consejo de Delegados, formado por representantes de cada país y una Secretaría General, encargada de cumplimentar los mandatos de cada órgano y es elegido por consenso por dos años. Las agendas de trabajo están seleccionadas por temas a cargo de consejos ministeriales específicos (Cosiplan, el de infraestructura; el Consejo Sudamericano de Salud, el de Defensa, etc.). En la estructura se suma también un parlamento UNASUR con sede en Cochabamba.

sensación de desánimo y/o “fracasomanía<sup>25</sup>”. En este sentido, vale la pena situar la relevancia o pertinencia de este trabajo en el debate que actuamente enfrenta a promotores con detractores de la UNASUR; para los primeros se trata de un proceso de integración más profundo e inclusivo; para los otros, por el contrario, de un proceso de cooperación política, más basado en la retórica de unidad latinoamericana que en los avances hacia una integración de hecho.

Pero más allá de las posiciones y justificaciones, unos y otros sostienen que la UNASUR marca ruptura e inflexión respecto al MERCOSUR y a las oleadas de previas caracterizadas por un objetivo comercial. Si bien la UNASUR es un proceso de integración reciente, en el que se hace difícil evaluar los resultados precisamente por su temprana creación, en este trabajo demostramos que los cambios en materia de agenda y liderazgos han sido incrementales y se han ido plasmando en el MERCOSUR a partir del 2002, en lo que más tarde se dio a llamar MERCOSUR Social y Productivo. También consideramos que existe una importante línea de continuidad entre las distintas oleadas del regionalismo latinoamericano en términos de construcción institucional, caracterizada por un abismo entre la retórica gubernamental y una magra lista de resultados (bienes regionales), producto de la resistencia de los gobiernos nacionales a ceder soberanía.

Un rápido recorrido por los resultados (*outcomes*) obtenidos de las distintas políticas sectoriales del MERCOSUR desde sus comienzos hasta avanzados el siglo XXI, nos permite romper algunos mitos con los que la literatura estigmatiza esta segunda oleada. En primer lugar, no se trató de un proceso de integración comercial a secas, sino que incluyó desde un comienzo un gran número de agendas sociales e institucionales, promovidas por actores gubernamentales y sociales excluidos de las decisiones del bloque.

En segundo lugar, la integración comercial no evolucionó hacia su profundización y consolidación institucional en el tiempo; sino que, por el contrario, sufrió un proceso de deconstrucción permanente, caracterizado por decisiones unilaterales por parte de los socios mayores, el incumplimiento de los compromisos asumidos por los socios menores y la aceptación cómplice de todos. Esta deconstrucción de hecho de los compromisos iniciales fue el resultado de la ausencia de mecanismos institucionales para dirimir las asimetrías iniciales y las que se generaron con posterioridad por la distribución asimétrica de sus beneficios.

En tercer lugar, el MERCOSUR se reinventa hacia principios del siglo XXI con un cambio de época (crisis del neoliberalismo)

<sup>25</sup> Hirschman (1971) caracterizaba el proceso de agenda y hechura de las políticas públicas como una experiencia de fracaso auto cumplido, ya que, en vez de partir del conocimiento de las propias especialidades y necesidades locales, tendía a repetir y reproducir soluciones que habían sido exitosas en otros contextos.

incorporando nuevas agendas y redireccionando las viejas agendas hacia una ideología desarrollista. Este redireccionamiento ideológico no estuvo acompañado por cambios institucionales de importancia. A pesar de la promesa de crear fondos regionales, los gobiernos líderes mantuvieron su resistencia a delegar recursos y poder en instituciones supranacionales; los avances en las agendas se manifestaron en acciones principalmente en la coordinación administrativa; y la inclusión de actores de la sociedad civil se redujo a la asistencia técnica.

En este sentido, más que un punto de ruptura con el proceso previo, UNASUR debe ser caracterizado, a nuestro entender, como una continuidad y profundización de las tendencias previas del MERCOSUR social y productivo, ampliando las agendas de integración productiva sin poner el riesgo los avances previos, y sumando nuevos miembros y pases a este club de cooperación política.

## REFERENCIAS

- Bela Balassa (1964). *Teoría de la Integración Económica*. Biblioteca Uteha de economía. México, D.F.
- Börzel, T. A. (2011). "Comparative Regionalism. A New Research Agenda", *KFG Working Paper Series*, Nº. 28, Berlín.
- Botto, M. (2011). "¿Qué nos enseñan los 20 años del MERCOSUR?", *Nueva Sociedad*, Nº. 232, pp. 17-25.
- Botto, M. (2013a). "Los regionalismos y la difusión de políticas: la educación superior en el MERCOSUR", *Revista Densidades*, Nº. 14, pp. 33-51.
- Botto, M. (2013b). "Integración regional y actores sub-nacionales. El caso del MERCOSUR", *Revista Temas y Debates*, Nº. 25, pp. 83-106.
- Botto, M. (2013c). "Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del MERCOSUR en perspectiva comparada". *Revista Perspectivas Internacionales*, Vol. 9, pp. 10-48.
- Botto, M. (2014). "Los movimientos antiglobalización en América Latina ¿Después del ALCA qué?". *Revista d' Afers Internationals*, Nº. 105, pp. 191-215.
- Bouzas, Roberto; Da Motta Veiga, Pedro y Ríos, Sandra (2008). "Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur". *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Ricardo Lagos (Comp.). Buenos Aires: Edhsa, pp. 319-347.
- Bouzas, R. et al. (2008). "Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión". En Gratius (Ed.). *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Madrid: Iberoamericana.
- Breslin, S. Higgott, R. & Rosamond. (2002). "Regions in Comparative Perspective". En Breslin et al. (Eds.). *New Regionalism in the Global Political Economy: Theories and Cases*. Londres: Rutledge, pp. 1-19.
- Briceño Ruiz, J. (2006, enero-junio). Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 1 (1), 63-87.
- Briceño Ruiz, J. (2014). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Working paper*. Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales.
- Bulmer, S. (2007). History and institutions. En Artis, M & Nixson, F. (Comps.). *The Economics of the European Union. Policy Analysis*. Oxford University Press.
- Dabene, O. (2012). Explaining Latin Americas fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind. Trabajo presentado en LASA, San Francisco.
- Dabene, O. (2014). The contingency of agenda setting in de Union of South American Nations (UNASUR). *Paper Oxford University*.

- Dur, A. & Mateo González, G. (2004). "¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea". Institut de Ciències Polítiques i Socials, Documento de Trabajo, Nº. 233, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Gomez Mera, L. (2005, febrero). Explaining MERCOSUR's survival: Strategic sources of Argentine-Brazilian convergence. *Journal of Latin American Studies*, 37 (1), 109.
- Gomez Mera, L. (2008). How 'new' is the 'New Regionalism' in the Americas? The case of MERCOSUR, *Journal of International Relations and Development*, Nº. 11, 279-308.
- Grieco, J. (1997). Systematic sources of variation in regional institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas. En Mansfield & Milner (Eds.). *The Political Economy of Regionalism*. Nueva York, Columbia University Press, pp. 164-187.
- Hass, H. (1971). The study of regional integration: Reflections on the joy and anguish of pretheorizing. En Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (Eds.). *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 3-44.
- Hirschman (1985). *A bias for hope: essays on development and Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Hurrell, A. (1995). Regionalism in Theoretical Perspective. En Fawcett & Hurrell (Eds.). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford, pp. 37-73.
- Hurrell, A. (2007). "One world? Many worlds. The place of regions in the study of international society". *International Affairs*, 83 (1), 128-146.
- Laursen, F. (2010). Introduction y Requirements for regional integration. En *Comparative Regional Integration. Europe and Beyond* Surrey, Ashgate, pp. 3-20 y pp. 239-271.
- Lockhart, N. (2013). La identidad de UNASUR: ¿Regionalismo Postliberal o Post-hegemonismo? *Revista de Ciencias Sociales*, Nº. 140, 97-109.
- Malamud, A. (2010). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. Paper presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28 al 30 de julio de 2010.
- Mattli, W. (1999). A review of theoretical approaches to regional integration". *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-41.
- Mendicoa, G. (2013). Las redes municipales y la gobernanza en la integración regional: la red merco ciudades y la red andina de ciudades en perspectivas comparadas. Instituto Gino Germani, Documento de Trabajo Nº. 64, Buenos Aires.
- Moravcsik, A. (1994). *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Working Paper #52? Cambridge MA: Harvard University.

- Paikin, D. & Vazquez, M. (2009). Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de actores subnacionales en el acuerdo regional. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires, CRIES.
- Ribeiro Hoffman, A. (2007). Political conditionality and democratic clauses in the UE and MERCOSUR. En Ribeiro & Van Der Vleuten (Eds.). *Closing or widening the gap?* Ashgate, Inglaterra.
- Riggiorozzi, Pia. (2011). Acción colectiva y diplomacia de UNASUR salud: La construcción regional a través de políticas sociales. Área de Relaciones Internacionales. Flacso Argentina. Disponible en: <http://rrii.flacso.org.ar/accion-colectiva-y-diplomacia-de-unasur-salud-la-construccion-regional-a-traves-de-politicas-sociales/>
- Sanahuja, J. A. (2012). Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR. EUI RSCAS, 2012/05, Global Governance Program -131028-3625.
- Schmitter, P. (2011). Los conceptos de cooperación e integración regional. *Revista Puente Europa*, Año IX, Nº. 1, 8-11.
- Serbin. (2009, enero y febrero). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa? *Nueva sociedad*, Nº. 219.
- Soderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of new regionalism. En (Eds.). *Theories of New Regionalism*, Londres, Plaggrave, Mac Millan, pp. 1-21.
- Veiga, P. M y Ríos, S. P. (2007). O regionalismo post-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Revista CEPAL*, Serie Comercio Internacional, Nº. 82.
- Ventura, D. (2013 en prensa). Saude publica y política exterior brasileña. *Revista Sur*.
- Wallace, H. (2010). An institutional anatomy and five policy modes. Wallace et al. (Eds.). *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 49-91.