



Claudia S. KRMPOTIC
(organizadora)

Apuntes para un Mercosur interpelado

Myriam E. BARONE
Vicente de Jesús FERNÁNDEZ-MORA
Walter F. GADEA AIELLO
Francisco J. GARCÍA MORO
Leonardo GRANATO
Gabriela V. GUIMAREY
Claudia S. KRMPOTIC
Nahuel M. LIZITZA
María B. LUCUIX
Noemi B. MELLADO
Javier A. NICOLETTI

APUNTES PARA UN MERCOSUR INTERPELADO

Apuntes para un Mercosur interpelado / Myrian E. Barone ... [et al.] ; compilación de Claudia Sandra Krmpotic. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Dirección de Publicaciones, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-950-29-1934-8

1. Mercosur. 2. Integración Regional. 3. Gobierno Local. I. Barone, Myrian E. II. Krmpotic, Claudia Sandra, comp.
CDD 327.116

Corrección de textos: Karen Vanesa Rynkiewicz
Diseño: Daniel Vidable

Tipografías: Archivo ©
Diseñada por Héctor Gatti & Omnibus-Type Team
Libro de edición argentina



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

Claudia S. KRMPOTIC
(organizadora)

Apuntes para un Mercosur interpelado

Myriam E. BARONE
Vicente de Jesús FERNÁNDEZ-MORA
Walter F. GADEA AIELLO
Francisco J. GARCÍA MORO
Leonardo GRANATO
Gabriela V. GUIMAREY
Claudia S. KRMPOTIC
Nahuel M. LIZITZA
María B. LUCUIX
Noemi B. MELLADO
Javier A. NICOLETTI

COMITÉ DE REFERATO

Dr. Roberto Carlos ABINZANO
(Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Dra. Laura COLLIN
(Colegio de Tlaxcala, México)

Dra. Vera Maria RIBEIRO NOGUEIRA
(Universidade Católica de Pelotas/Universidade
Federal de Santa Catarina, Brasil)

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Índice

Presentación	9
Prólogo	
Mercosur: una visión desde el Norte	
<i>Laura Collin</i>	13
Mercosul: uma visão desde o norte.	
Mercosur: a view from the north.	
1	
El Mercosur ante nuevos reensamblajes.	
¿Cómo retomar la tarea de la integración regional?	
<i>Claudia Sandra Krmpotic y Myriam Elena Barone</i>	17
O Mercosul diante de novas reassembléias. Como retomar a tarefa da integração regional?	
Mercosur in the face of new reassemblies. How to restart the task of regional integration?	
2	
Gobiernos locales en el Mercosur: un balance a los treinta años del bloque regional	
<i>Leonardo Granato</i>	35
Governos locais no Mercosul: balanço por ocasião do trigésimo aniversário do bloco regional.	
Local governments in Mercosur: an assessment after thirty years of the regional bloc.	
3	
Una mirada teórica de la cooperación Sur-Sur y su incidencia en la Red Mercociudades	
<i>Nahuel Matías Lizitza</i>	50
Um análise teórico da Cooperação Sul-Sul e seu impacto na Rede de Mercociudades.	
A theoretical approach to South-South Cooperation and its impact on the Mercociudades Network.	

4

El proceso de integración del Mercosur: el caso del Acuífero Guaraní

María Beatriz Lucuix 67

O processo de integração do Mercosul. O caso do Aquífero Guaraní.

Mercosur integration process. The case of the Guaraní Aquifer.

5

Mercosur: nuevas tensiones en el marco del COVID-19

Noemí Beatriz Mellado 78

Mercosul: novas tensões no cenário da COVID-19.

Mercosur: new tensions in the context of COVID-19.

6

**La pandemia del COVID-19 en las fronteras y los desafíos de la integración
Un análisis desde la provincia de Misiones, Argentina (2020-2021)**

Gabriela Valeria Guimarey 103

A pandemia de COVID-19 nas fronteiras e os desafios da integração regional.

Uma análise da província de Misiones, Argentina (2020-2021).

The COVID-19 pandemic at the borders and the challenges of regional integration.

An analysis from the province of Misiones, Argentina (2020-2021).

7

**Estado de bienestar y modelos de inclusión social desde una perspectiva
regional europea**

Walter Federico Gadea Aiello, Vicente de Jesús Fernández-Mora,

Francisco José García Moro y Javier Augusto Nicoletti 118

Estado de bem-estar e modelos de inclusão social de uma perspectiva regional europeia.

Welfare state and social inclusion models from a european regional perspective.

Presentación

Esta obra presenta avances de investigación de los integrantes del *Grupo de Estudios Institucionalidad Social y Mercosur* (Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) quienes además son docentes de la Licenciatura en Trabajo Social de dicha Facultad, junto a contribuciones de investigadores cooperantes invitados. Todos comparten una particularidad: han desarrollado su labor vinculados –de una u otra manera– a la trayectoria de la Dra. Gloria Edel Mendicoa (*in memoriam*).

Con el apoyo financiero de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires (UBACyT 20020170100202BA, 2018-2022) el proyecto editorial fue bosquejado en un tiempo de excepcionalidad, restricciones e incertidumbres dado por la pandemia por COVID-19 en Argentina y el mundo, por lo que incorpora preocupaciones de coyuntura.

Ha contado con la revisión, intercambios y sugerencias de reconocidos colegas como el Dr. Abinzano, y las Dras. Collin y Ribeiro Nogueira, quienes aceptaron con gentileza y solvencia dicha tarea.

Los trabajos expuestos en los siete capítulos que componen el texto reflejan una especial consideración hacia lo que fuera *leit motiv* de una línea de investigación que la Dra. Mendicoa lideró, con el objetivo de consolidar la dimensión social del Mercosur. Ella se interesó en la temática de la integración latinoamericana desde la recuperación democrática. Fue en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, dirigido en ese momento por el Dr. Eduardo Schaposnik, que participó en la indagación sobre “Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina” (1984). Junto a otros investigadores, como Noemí B. Mellado, continuó investigando sobre el componente social de la integración en un espacio geopolítico, económico y social que luego se reconfiguró como Mercosur. Posteriormente, fue en el ámbito de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (con proyección hacia la Universidad Nacional de La Matanza) cuando la labor de investigación prosperó reuniendo a investigadores formados y en formación a través de proyectos acreditados, siempre en sintonía con la formación de grado y posgrado y la divulgación científica. Mediante una labor sostenida, una manera dedicada y precisa de hacer investigación, que con generosidad compartió con sus colegas y noveles investigadores, la Dra. Mendicoa consiguió proyectar la temática como campo de especialidad, siempre

en la convicción de la necesidad de una institucionalidad robusta en todos los niveles de gobernanza. Parte de esta semblanza se refleja en la mayoría de los autores que aquí presentan sus planteos, en una trayectoria común que se revela nutricia en cada desarrollo personal.

Asimismo, ella avanzó en fructífero *tándem* con el Dr. Rene Nicoletti (*in memoriam*), quien también fuera su compañero en la vida. Como nos recordaba recientemente la Lic. Ivonne Allen, Rene fue el organizador-promotor de la “Especialización en Integración y Políticas Agropecuarias del Mercosur”, brindada en conjunto por las Universidades Nacional de La Matanza (Argentina), Federal de Santa María (Brasil) y de La República (Uruguay) entre los años 1996 y 1997, propuesta colectiva e innovadora que recogió el espíritu de época e implicó una decisión estratégica y por cierto visionaria al trasladar la integración regional al campo universitario.

Estas iniciativas conformaron nuevos horizontes y desafíos para las ciencias sociales, lo que se tradujo en una activa vida académica. El recorrido temático se expone en diversos textos publicados: *Hacia una epistemología del sur II. El Mercosur desde abajo: percepciones y experiencias de los municipios en la integración regional* (2019); *Hacia una epistemología del sur. La Mercociudades, punto de partida de un nuevo modelo de integración* (2016); *Desarrollo Local y Territorialidad Integrada. Notas para un plan estratégico regional* (2009); *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social* (2007); *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur* (2004), además de otros documentos y artículos (<http://mercosuriigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>).

En todos ellos se ponen de manifiesto las diferentes aristas del desarrollo, las dimensiones de la integración regional, los actores sociales y la cooperación, así como también los presupuestos para pensar la ciudadanía, la desigualdad, las asimetrías y los distintos modos de vida e intereses presentes en nuestras sociedades multiétnicas y pluriculturales. Evidencian la preocupación por la búsqueda de un equilibrio que se convierte en una constante, entre los datos duros, la economía, las instituciones sociopolíticas y los ciudadanos, entre el contenido normativo y el contenido utópico, entre el otro concreto –sujeto de las experiencias– y el otro generalizado –sujeto abstracto–.

Hacia adelante, advertimos una agenda temática nutrida: nuevas sinergias en la integración regional en América; gobernanza global, bienes públicos globales y novedades en la cooperación internacional; la problemática fronteriza en el Mercosur; así como el estudio sistemático en campos específicos de la integración social (justicia, salud, ambiente, educación, cultura y protección social) frente a las desigualdades no tan solo de recursos, sino además aquellas vitales y existenciales, a la luz del vínculo entre personas-tecnología-ambiente.

Siguiendo la huella, esperamos satisfacer a los lectores y estimular a investigadores y tesisistas con nuevos interrogantes, procurando aportar a una construcción epistémica e interdisciplinaria de la agenda de la integración regional y así oxigenar las interpretaciones que se nos presentan.

Dra. Claudia S. Krmpotic

Mag. María B. Lucuix

Prólogo

Mercosur: una visión desde el Norte

Laura Collin
Colegio de Tlaxcala (México)

El neoliberalismo –desde las medidas prácticas recomendadas hasta coercitivamente por los organismos internacionales conocidas como el consenso de Washington– consiste, ante todo, en una nueva división del trabajo internacional, donde el Norte global se reserva para sí los desarrollos tecnológicos y la dirección de la producción, relegando al Sur la proveeduría de materias primas y mano de obra barata. Además de la concentración monopólica que supuso, se enmarca en la llamada cuarta revolución industrial. Uno de los instrumentos privilegiados para definir áreas de influencia ha consistido en los pactos comerciales.

Pero hay acuerdos y acuerdos: los que involucran a países con economías complementarias o diversas, y los que se realizan entre países con similares disposiciones productivas. En el caso del T-MEC en América del Norte, vincula a dos economías fuertes, por definir las de alguna manera, con una subordinada. La división del trabajo se concreta al interior del mercado producto del tratado, donde México se convirtió en el depósito de mano de obra barata para el ensamblaje de los productos industriales, sobre todo de los Estados Unidos; en sitio de tránsito de productos del Atlántico al Pacífico; en proveedor de materias primas para la industria minera canadiense, y de frutas y verduras tropicales para ambas, incluidas la marihuana, la coca y la amapola, sobre todo en relación con Estados Unidos. Un pacto entre desiguales que conlleva relaciones de subordinación, disfrazadas bajo el manto de la complementariedad.

Diferente es el caso del Mercosur: si bien en el tiempo ha variado en cuanto a quienes lo integran y también presenta disparidades en la dimensión de las

economías de los países miembro, la diferencia no es tan grande como la que puede separar a México de EUA. No se puede hablar de economías complementarias sino en todo caso competitivas entre sí. La constitución del Mercosur en 1991 se enmarca en la idea de crear mercados regionales, esto es, intercambios entre los países. Sin embargo, entre sus objetivos se consigna la idea de “propiciar un espacio común que generará oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional” (Mercosur, s.f.), con lo cual ya no queda claro si se trata de un espacio de intercambio regional o de articulación para integrarse en mejores condiciones en la economía global, asumiendo el papel común de proveedores de materias primas y mano de obra a los países industrializados que les proporcionarían tecnología, financiamiento e inversiones; en otras palabras si es que se trató de un acuerdo con fines económicos o políticos, o ambos. En realidad, la pregunta puede ser retórica, pues la separación entre los espacios político o económico resulta artificiosa, en tanto política y economía no pueden separarse. No obstante, se puede reconocer que el Mercosur, más que otros acuerdos comerciales, ha transitado por momentos en los que prima la parte económica, a otros donde la política juega un rol más importante.

La aparente oscilación entre fines económicos y políticos puede correlacionarse con los propios vaivenes políticos en la región. A la mitad del camino recorrido por el Mercosur, surgió la llamada década progresista y eso cambió en parte el sentido. Al inicio del nuevo milenio los países fundantes ya habían sentido en carne propia los estragos que la apertura había generado en sus economías: la aplicación a rajatabla de las medidas neoliberales había implicado procesos de desindustrialización y precarización de las condiciones de trabajo, con el incremento de las condiciones de pobreza, desempleo y ampliación de la economía popular del Rio Bravo para abajo. En ese contexto es que se incorporaron a los fines comerciales, políticas defensivas, de resistencia o al menos para constituir un frente común ante las grandes potencias, lo que la diferenció de la Alianza del Pacífico por ej., más alineada con los preceptos neoliberales.

Con el arribo de los gobiernos de la década progresista el Mercosur protagonizó una confrontación ideológica más que operativa, en tanto los gobiernos “progresistas” no lograron concretar políticas que revirtieran los procesos de desindustrialización ni la situación de proveedores de materias primas, sino que se limitaron a atemperar sus efectos mediante políticas redistributivas, situación que lleva a Zibechi (2008) a calificarlos como la izquierda neoliberal. Pero tuvieron eficacia declarativa y de posicionamiento, al incorporar y luego suspender a Venezuela como miembro y luego a Bolivia.

Los mercados comunes, tratados o acuerdos de gobernanza no se limitan a los intercambios mercantiles, implican también flujos de personas, el manejo

de bienes compartidos y la aprobación de normas en común. Si el flujo de bienes depende de la complementariedad de las economías, ¿qué sucede cuando no son complementarias sino similares? En el caso del tratado del Norte se cumple la fórmula neoliberal de intercambio de materias primas y trabajo barato por productos tecnológicos, estableciéndose todo un corredor para el ensamble de productos industriales para luego embarcarlos como productos terminados por el Pacífico, consignados como plan Puebla Panamá y corredor transistmico. La transformación del desindustrializado México en campo propicio para las maquiladoras lleva a que la competitividad no refiera a capacidades productivas sino al bajo precio de la mano de obra –sobre todo la femenina–, y las facilidades de todo tipo que el gobierno nacional y los gobiernos locales ofrecen. Los resultados de la integración complementaria, además de repercutir sobre los ingresos de las familias y el incremento de familias monoparentales, se relaciona también con los femicidios que siguen la línea de las maquiladoras. Incide también sobre la educación superior dedicada a capacitar la mano de obra calificada para las empresas ensambladoras: universidades e institutos tecnológicos que, con fondos del erario, forman con programas que las mismas empresas transnacionales proporcionan, a profesionales, con títulos universitarios dispuestos a trabajar por menos de 200 dólares. La integración del proceso productivo lleva a simular un intenso flujo comercial, pues un mismo producto o sus componentes pueden cruzar varias veces la frontera, aparentando movimientos, que solo se concretan cuando el producto entra al mercado como mercancía.

En el caso de economías no tan dispares, aparentemente el intercambio resulta menor, como se consigna en este libro, pero además parecería que la dirección de los flujos tiende a la exportación de similares materias primas, como granos y carne, productos cuya producción comparten los cuatro países signantes del acuerdo desde el principio: Paraguay, Brasil, Argentina y Uruguay. Tendencia que explicaría la inclusión al mercado global, como parte de los objetivos de un tratado regional antes mencionado y de otros proyectos como la hidrografía Paraná-Paraguay.

En cuanto al flujo de personas las diferencias resultan notorias: los países del Norte, abiertos a que un producto cruce varias veces la frontera y encantados de recibir las frutas tropicales y también las drogas de México y Centro América, construyen muros, militarizan las fronteras y demandan de su socio comercial que frene las oleadas de migrantes que pretenden ingresar a su territorio. Por el contrario, los flujos migratorios entre los países del Sur no parecen enfrentar resistencias, y han cambiado en estos cuarenta años los perfiles demográficos de los países miembro.

Por su parte, la crítica de los aspectos normativos en los casos de economías dispares se ha centrado en las cláusulas que suponen pérdida de soberanía,

cuando un país se somete a tribunales de otros y a sanciones económicas por acciones derivadas de cambios de políticas a nivel nacional, situación que parece no afectar a economías de mayor simetría.

Para finalizar, los artículos presentados en este libro muestran algunas evidencias de lo antedicho y reposicionan la cuestión clave de las asimetrías, pero desde el Sur. Asimismo, constituye una invitación a seguir problematizando el amplio campo de investigación que abren los tratados regionales en cuanto a sus repercusiones e impactos, tanto en el plano económico como en el político, pero también en los aspectos demográficos, de violencia, y comparativos entre espacios de integración regional.

Referencias bibliográficas

Mercosur. (s.f.). *¿Qué es el MERCOSUR?* <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>

Zibechi, R. (2008). *Territorios en Resistencia. Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*. La Vaca Editora.

El Mercosur ante nuevos reensamblajes. ¿Cómo retomar la tarea de la integración regional?

Claudia Sandra Krmpotic*
Myriam Elena Barone**

Introducción

El Mercosur referencia intereses, procesos políticos, territorios, poblaciones, etc., o sea, podemos considerarlo como un "artefacto" o híbrido, mezcla de elementos naturales y socioculturales, que generó, genera y generará ensamblajes múltiples que pueblan la existencia de la "realidad" de ese constructo (Latour, 2001). Fue pensado –en un primer momento– como una solución estratégica a los problemas comunes de los países integrantes y un desafío para el desarrollo socioeconómico más equitativo. Respondió al problema del desarrollo como aspecto del proceso de descolonización en tanto *locus* central del pensamiento latinoamericano, en un contexto particular signado por el fin de la Guerra Fría y el inicio de un nuevo orden mundial simbolizado en el denominado Consenso de Washington, por la interdependencia transnacional y la revolución tecnológica.

* Doctora en Servicio Social/PUC-SP, Brasil. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) Buenos Aires, Argentina. ID <https://orcid.org/0000-0001-8969-9345>

** Doctora en Ciencias Sociales/UBA, Argentina. Universidad Nacional de Misiones, Argentina. ID <https://orcid.org/0000-0002-2332-9779>

Diversos argumentos incidieron notoriamente para que los voceros o propaladores del Mercosur fueran delineando paulatinamente la entronización y estabilización –siempre con un carácter provisional– de ese bloque regional.

El Mercosur pivotó sobre dos propósitos: la integración y la cooperación regional, cuestiones que hoy día parecen enmarcarlo en un laberinto retórico, a la vista de numerosas demandas/voceros insatisfechos y críticas condiciones socioeconómicas agravadas por la pandemia del COVID-19. El virus produjo respuestas “poco esperadas” por parte de las instituciones públicas –cierre hermético de las fronteras, escasa colaboración y solidaridad entre los países a nivel sanitario, etc.–, al tiempo que visibilizó la importancia que poseen las redes microsociales, capilaridades en cuya trama continuó –de la manera en la que se pudo (cruce ilegal, trámites de repatriación, pedidos de ayuda, etc.)– la vida cotidiana de personas y comunidades. Al respecto, en publicaciones propias recientes hemos notado que las tomas de posición de los gobiernos centrales de los países miembro del Mercosur exhiben una pérdida de consenso del bloque casi inédito desde su creación. Asimismo –dado el origen antropogénico de muchos riesgos y peligros–, se puso en evidencia la necesidad de replantear las relaciones entre humanos, artefactos y ambiente. En virtud de la concentración poblacional urbana en la región, conceptos como *riesgo*, *trauma* y *resiliencia urbana* interpelan a las ciudades que deben encarar acciones no solo ligadas a obras y mejoras de infraestructura sino también de concientización, capacitación, adecuación normativa, adopción de sistemas de información y coordinación de la gestión del riesgo (Lucuix y Krmpotic, 2020). Por su parte, en Krmpotic y Barone (2020) procuramos demostrar el papel de las creencias como dimensión explicativa de los comportamientos, considerando diversas situaciones, entre ellas, la de una pequeña comunidad fronteriza entre Argentina y Brasil, y las dificultades de acatamiento a decisiones nacionales.

Algunos interrogantes planteados frente al presente mercosureño nos animan a considerar otras perspectivas de este artefacto: ¿es el Mercosur una realidad?, ¿o el mismo –en términos artefactuales– trasunta una idea, una matriz conceptual?, ¿o es el resultado de una construcción social, es decir, hecha, moldeada en un momento dado, en un lugar determinado y en el seno de los debates entre instituciones y personas autorizadas? ¿Es acaso un campo de experiencias?, ¿o una red sociotécnica sobre la cual se inscriben los mensajes de los voceros que intentan perpetuar su estabilidad “cajanegrizando” contenidos, objetivos, funciones, entre otras? A tono con ello, vamos a afirmar que el Mercosur, o esa realidad denominada Mercosur, opera sustentado en y por la circulación, traducción y mediación de lenguajes, personas, cosas y signos. En otras palabras, planteamos que se trata de una referencia que circula entre funcionarios

gubernamentales, ONG, grupos académicos, miembros de organismos internacionales, sectores empresarios y del mundo del trabajo, universitarios, políticos y legos. Esta "referencia circulante" o "cadena referencial" les permite continuar planteando un contexto espacial a las investigaciones y programas de acción, ofrecer un horizonte de comprensión, así como también unos límites en términos de alcance o cobertura –lo que es y no es Mercosur–. Delimitaciones que habilitan y posibilitan consensos (así como también disensos), actuando a modo de verdadera caja negra –en el sentido latouriano– con un núcleo duro de supuestos aceptados.

La apropiación de la referencia circulante, o sea, la presentación pública de las múltiples transformaciones que los distintos actores (humanos y no humanos) van efectuando del mundo material, es concretizada, visibilizada e instituida en una diversidad de documentos elaborados en los diferentes estamentos de los gobiernos nacionales –ejecutivo/legislativo/judicial–, en el Parlasur (parlamento del Mercosur), en los *papers* científicos y también en los medios de comunicación masiva. Es relevante considerar que ello permite al Mercosur constituirse en un espacio repleto de inscripciones, transformaciones, mediaciones, que se movilizan en el tiempo y el espacio, y agregan realidad a la realidad existente (Latour, 2008). Este nicho habilitó a un conjunto de prácticas que operan manteniendo el bloque regional, a pesar de la presencia o existencia de otras entidades (Foro empresarial del Mercosur, Unasur, entre otros).

A pesar de los intereses contrapuestos que existen entre los diferentes países miembros, el Mercosur continuó pregonando un regionalismo abierto. Los cruces entre diversidad, frontera, necesidades particulares, infraestructura sanitaria, comercio, reducciones impositivas, etc. volcaron la búsqueda para resolver las disparidades, competencia y conflictos a través de la cooperación, es decir, con acuerdos y comportamientos relativamente estables y predecibles. Esto dispuso –en determinados trayectos cronológicos– una postura más amigable entre las comunidades vecinas, reuniendo distintas voces con interlocutores que se expresan con carácter presumidamente representativo, en otros foros más cercanos (multisectorial de la cámara de comercio, comités de integración paraguay-argentino, proconstrucción de viaducto San Javier-Porto Xavier, etc.).

Si bien se explicita continuamente que el éxito del Mercosur no puede alcanzarse únicamente en base a los logros económico-comerciales, esa fue la motivación inicial y reaparece como puntal de sus actuales discrepancias. Por su parte, el concepto de institucionalidad social operacionaliza la llamada dimensión social del Mercosur, acoplado la cultura como artífice de la fraternidad, y la inclusión social como garantía de paz y proyección hacia el futuro. Sin embargo, entendemos que sostener la distinción económica y social resulta artificial, imposibilitando la comprensión compleja de las dinámicas existentes, escollo que se

arrastra desde mediados del siglo XX y resiste aún como esquema interpretativo dominante. No ignoramos los atisbos del bloque por distanciarse de la prioridad comercial y ser utilizado como una herramienta de coordinación social y política entre los países miembros, con el objetivo de construir una plataforma que brinde mayor autonomía para la proyección de la región a nivel internacional. Pero justamente estas pretensiones se nutren en las mediaciones de diferentes voceros, o sea en las referencias circulantes, las cuales no pueden reducirse a lo social, económico o político, sino que son parte de un entramado asociativo entre componentes sociales, mentales, materiales y simbólicos que, en la práctica –argumentamos–, establecen ensamblajes que agregan realidad.

Por lo tanto, en las próximas páginas revisaremos –a partir de un estado de la cuestión– las controversias visibilizadas por algunos voceros calificados y encumbrados que formaron parte de la estabilización de la caja negra Mercosur, y en el presente llaman la atención sobre un momento de encrucijada respecto de algunos núcleos semánticos paradójales. Desde la teoría del actor-red (Latour, 2008, 2001) y el análisis de controversias (Venturini, 2010), seleccionamos mensajes (huellas) encontrados en los distintos movimientos, ensamblajes y disrupciones de esa red sociotécnica que produjeron algún tipo de respuesta en la misma.

Algunas notas de fondo

La emergencia del acuerdo Mercosur (1991) acontece en un contexto de cambio en las nociones del desarrollo y en las prácticas de la cooperación internacional. Recordemos algunos hitos que invitan a una semblanza de época. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1986 constituyó un giro en el planteamiento de la cooperación internacional y de la ayuda, incorporando la dimensión subjetiva del desarrollo.

Por su parte, el paradigma del desarrollo humano se convirtió en el emblema de la cooperación, haciendo eje en la protección y promoción de los derechos humanos. Las Conferencias Mundiales, convocadas por Naciones Unidas a partir de 1990, constituyeron gigantescos foros de discusión trabajados desde la fórmula del consenso (la “diplomacia de las megaconferencias”). En estos participaron los actores de la actual sociedad internacional (gobiernos, organizaciones internacionales –en particular, organismos internacionales especializados– y organizaciones no gubernamentales). La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), reflejan el

proceso evolutivo de la cooperación hacia la óptica de los derechos humanos y el desarrollo social, la búsqueda del bienestar objetivo y subjetivo, el acceso a las herramientas del progreso, y el valor de la libertad para elegir la vida que la comunidad y las personas desean llevar. Como novedad, se reconocen variaciones culturales que los programas deben contemplar si es que se procura evitar los efectos perversos del maldesarrollo. Estas orientaciones trajeron aparejado un acercamiento investigativo más sistémico, situado en contexto, basado en el respeto a la otredad, junto a un ejercicio preventivo contra posiciones etnocentristas. El debate se enriqueció con visiones de proyección émica desde una perspectiva dependiente de la cultura, anudando elementos subjetivos (salud percibida, expresión emocional, la seguridad percibida y la productividad personal) con elementos objetivos (bienestar material, relaciones armónicas con el ambiente, etc.); un “bienestar con base en lo que las personas son y hacen, con un elemento central como la libertad para elegir” (Nazar y Zapata, 2000, p. 6). Por el contrario, siguiendo a Sen (2000), “la pobreza y la tiranía, oportunidades económicas escasas, privaciones sociales sistemáticas, falta de servicios públicos, intolerancia y sobreactuación de estados represivos” (p. 10) entorpecerían y restringirían los caminos del desarrollo humano.

De este periodo –reconocido por las Naciones Unidas como la “senda normativa”– surgen nociones clave como las de desarrollo sostenible y los Objetivos del Milenio. Así, el organismo multilateral buscó diferenciarse de la primera vía global, conocida como el Consenso de Washington, que arraigó en las instituciones de Bretton Woods, entre ellas el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

A pesar del hecho de que el sistema multilateral creado en Bretton Woods (New Hampshire, julio de 1944) se estableció en parte para promover el desarrollo social y económico, las políticas terminaron por subsumirse en el mantra del Consenso de Washington: estabilizar, privatizar y desregular. (Barcena, 2015, pp. 120-121)

Otra mención necesaria en este acápite es a la gobernanza, a fin de comprender el horizonte de expectativas puestas en el Mercado Común del Sur. Efectivamente, la unificación de Europa Occidental se había convertido en el ejemplo más destacado de gobernanza regional en el mundo. Comenzando como un proyecto principalmente económico y orientado a la paz, la unificación europea se transformó progresivamente en un sistema político cuasi federal de pleno derecho, con sus propias políticas, instituciones, ciudadanía y constitución. El ejemplo pone de manifiesto cabalmente el proceso de diversificación de niveles de gobernanza desde el fin de la Segunda Guerra Mundial: por un lado,

un fortalecimiento de la gobernanza subnacional, y por otro, en simultáneo, una presencia creciente de organizaciones regionales supranacionales, lo que dará lugar al concepto de *gobernanza multinivel* (Bruter, 2007).

Así resignificada, la cooperación se posiciona en las antípodas de las proclamas desarrollistas más dogmáticas. El trabajo de cooperación internacional y los acuerdos intergubernamentales se consolidan en una comprensión posdesarrollista que ahora tiene que lidiar con los nuevos ciclos de la globalización, y superar el "multilateralismo elitista". Este, al decir de Ocampo (2015), estuvo basado en una agenda para el desarrollo implementada por instituciones globales, pero bajo los dictados de pequeños grupos de países desarrollados como el G7, el G8 y el G20. Si bien en la Declaración final de las Naciones Unidas mediante la que se aprueba la Agenda 2030 se reconoce la importancia que para el desarrollo sostenible tienen las dimensiones regionales y subregionales, la integración económica regional y la interconectividad, advertimos que hay un viso de instrumentalidad: los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional. El cambio es relativo si se sostiene una lógica de gestación de políticas *top-down*: la agenda global determina las agendas locales, las prioridades de financiamiento y las líneas de investigación.

En este camino que parece en círculos, retomamos a Thorp (1998) cuando describe al siglo XX signado por reformas estructurales y cambios de paradigmas, pero que no impactaron en la emergencia de un nuevo modelo que acompañe la globalización de las economías de América Latina. Frente a la clásica ecuación crecimiento-bienestar, la retórica del Mercosur sigue anclando en al menos dos tendencias analíticas: una económica, basada en las brechas estructurales y las asimetrías regionales para analizar el crecimiento con/sin equidad; y la otra, con foco en la relación entre las políticas públicas y la base política, encontrando en el fortalecimiento institucional un punto de apalancamiento que permita llenar el recuadro vacío de crecimiento con bienestar y equidad. En esta mirada, la ingobernabilidad y la desnaturalización del régimen democrático constituyen las principales amenazas de la exclusión social (respecto de los efectos en los sistemas de protección social y los servicios, puede ampliarse en Krmpotic, 2011).

En sintonía con esta trayectoria, voceros de ambas tendencias actualizan conceptos. La Cepal (una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas) caracteriza "un desarrollo en transición" para la Región, que acompaña la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2021). El concepto, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), junto con la Comisión Europea y el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), apunta a recuperar el papel clave de los países de ingreso medio. Entre sus notas más sobresalientes entiende

el desarrollo como un continuo evolutivo en el que, a medida que algunos problemas se van solucionando –como la lucha contra el hambre–, surgen otros –como el creciente rezago tecnológico, la desconfianza en las instituciones, el deterioro ambiental o las dificultades para avanzar hacia estados de bienestar–. Este entrapamiento (*lock-in*) se manifiesta en un amplio conjunto de brechas estructurales en las dimensiones económica, social, de género y ambiental. Ello implica que no existe una clasificación única y uniforme (basada en una sola brecha) que capture adecuadamente los niveles de desarrollo. Por ej., no se puede equiparar el nivel de ingreso per cápita con el nivel de desarrollo, ya que un aumento de ese ingreso y, por ende, la reducción de la brecha correspondiente, no implica una mejora en los restantes pilares del desarrollo. Asimismo, para la generación de bienes públicos regionales y globales se alude a una cooperación multilateral y en múltiples niveles que incluya a actores nuevos y también tradicionales (cooperación horizontal, regional, Sur-Sur, Norte-Sur, Sur-Norte y triangular), además de nuevas modalidades de financiamiento (fondos para hacer frente al cambio climático, financiamiento combinado, canje de deuda por medidas de protección ambiental, movilización de recursos nacionales).

Por su parte, desde el “sistema de las Naciones Unidas” (formado por la propia Organización y las numerosas organizaciones afiliadas conocidas como programas, fondos y agencias especializadas, algunas de larga data) se manifiestan por un fortalecimiento de la institucionalidad política y social, mientras procuran consolidar en la actualidad su liderazgo como centro de la cooperación mundial. Asumen el desafío de “descolonizar la agenda de desarrollo, entendiendo este concepto en el sentido de que dicha agenda no debe centrarse únicamente en los países en vías de desarrollo” (Bárcena, 2015); esto es, una agenda más equilibrada que tenga más en cuenta los intereses de los países en desarrollo que los de los países desarrollados; una agenda que sea de naturaleza universal y no exclusivamente prescriptiva para los países en desarrollo, como lo fue la agenda de los ODM. Se enfatiza la promoción de procesos participativos *down-up*, de lo nacional a lo regional y de lo regional a lo mundial, que involucren a la sociedad civil, al mundo académico y las instituciones. Las medidas de sostenibilidad deben considerar no solo el PIB sino variables adicionales y enfoques multidimensionales (Bárcena, 2015).

En lo que atañe particularmente al Mercosur, la cooperación regional no solo respondió a la necesidad de construir una defensa común frente al nuevo rol del mercado internacional y al aumento de redes de interconexión y flujos de intercambios comerciales, sino que además, jugó un papel en el acompañamiento de los procesos locales de consolidación democrática. Los Estados trataron de asociarse a fin de reducir su vulnerabilidad. Se multiplicaron acuerdos de libre comercio reduciendo barreras aduaneras con el fin de estimularlo

y al mismo tiempo reforzar alianzas políticas y de seguridad. Tras su creación en 1991, la conformación del bloque económico Mercosur encuentra un hito en el Protocolo de Ouro Preto en 1994, con la definición de políticas macroeconómicas y sectoriales coordinadas, y la obtención de la personería jurídica que permitió estipular el arancel externo común como base de la unión aduanera. Más adelante, el Acuerdo de Ouro Preto II (2004) constituyó un verdadero punto de partida del llamado "Mercosur social y político", con la apertura de la dimensión parlamentaria del bloque. De esta manera se buscó alcanzar un esquema superador del Mercosur comercial y fortalecer las dimensiones social y política del bloque. A ello respondieron la formalización de cumbres sociales, la creación del Parlamento del Mercosur con voto directo y simultáneo y del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), la puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión, la creación del Instituto social del Mercosur y del programa Somos Mercosur. Si bien se reconoce que se pudieron revertir las inconsistencias del modelo de gestión inicial en torno a las asimetrías estructurales, la falta de legitimidad política y la escasa participación social, las iniciativas chocaron con la lógica de la intergubernamentalidad inserta en la estructura institucional heredada y el espíritu comercialista (Espasande y Dufour, 2021). El conjunto de organismos y agencias generadas comparten un carácter meramente consultivo y, por lo tanto, mantienen intocado tanto el déficit democrático del proceso de integración como la ausencia de representación del rico entramado social y cultural de nuestros países (Vásquez, 2008). Por ello, algunos investigadores aluden a un nuevo giro conceptual: de lo social a la dimensión "simbólico-identitaria" de la integración latinoamericana. Entienden que la recuperación de la densidad geocultural debe superar el escollo de una literatura académica hegemonizada por los desarrollos teóricos provenientes, principalmente, del campo de las relaciones internacionales, los que –tanto en sus enfoques realistas como idealistas– arraigan en una matriz liberal y en el paradigma del racionalismo occidental (Espasande y Dufour, 2021).

Sin embargo, a poco de haber celebrado los 30 años de su creación, se estimula a revisar el proceso de integración del Mercosur en términos económicos, y se postula necesario e imperativo incorporar lo "social" en todas sus manifestaciones y formas. Un *locus* que se destaca por la intensidad de los acontecimientos mediados por la diversidad cultural y las migraciones, característica inequívoca de los tiempos que vivimos. En la literatura sobre el tema, la alusión a factores relacionados con el incremento de las migraciones es recurrente: a los más conocidos, como la búsqueda de trabajo o los derivados de los conflictos políticos, se les agregan otros que se hacen cada vez más evidentes, vinculados al cambio climático, la sostenibilidad medioambiental o

la soberanía alimentaria (Brzoska y Fröhlich, 2016; Martínez y Orrego, 2016; Swain, 2018). Un futuro diaspórico nos aguarda, que implicará el arte de convivir permanentemente con la diferencia, donde la imposición jurídica de las fronteras se debilita y los intercambios en el mundo real se dispersan por todos los espacios (Bauman, 2008). En lo que respecta al bloque, es necesario considerar el sensible aumento de la tasa de urbanización. La expansión urbana se convierte en amenaza en diversas ecoregiones compartidas, pues dificulta la superación de los graves problemas de pobreza y exclusión urbana (Russo, 2021). Finalmente, la economía tampoco es la misma: diversos investigadores han descrito la dualización societal entre una zona interconectada e hipercompetitiva que coexiste con un sector marginal de excluidos sin aspiraciones (Fraser, 2003); o como una sociedad fragmentada en tres economías: una economía de los bienes públicos, la economía de la reciprocidad solidaria y asociativa, y la economía monetaria (Abélès, 2008); o dicho de otra manera, dividida en un grupo integrado por desocupados perceptores de mínimos asistenciales, jubilados y pensionados, y trabajadores de bajos ingresos y no calificados, donde el papel del Estado sostiene un consumo básico; otro sector que incluye el sector de la producción y del consumo internos, y un tercer fragmento que incluye a la producción con capacidad para integrarse en el mercado global (Burkún y Vitelli, 2005).

¿Fin del consenso? Controversias y reensambles

Sea en sus consideraciones económicas o institucionales, o sea en sus aspectos políticos o socioculturales, nos detendremos en los cuestionamientos que parten de la intrazona hacia las necesidades sistémicas globales. Como veremos seguidamente, los expertos del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal), miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un lado, esgrimen escenarios posibles reclamando una mayor flexibilidad a los acuerdos que permitan a sus miembros insertarse en cadenas globales de valor. Por otro, los especialistas congregados en el Instituto Social del Mercosur (ISM) procuran acoplar las metas del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS) con el posicionamiento asumido por el sistema de las Naciones Unidas a partir de 2015, expresado en la serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante unas asociaciones renovadas con fines de desarrollo económico, sostenibilidad ambiental e inclusión social, de carácter universal, aplicables por igual tanto a países desarrollados como en desarrollo.

Mercosur: hacia un cambio necesario

Así titula la Nota Técnica del INTAL/BID 1675 (Rozemberg *et. al.*, 2019) los desafíos presentes a la luz de un contexto que presenta novedades respecto de otros momentos de crisis y relanzamiento previos: se advierte que todos los socios presentan algún tipo de reclamo o propuesta de revisión. Los autores señalan, por un lado, una preocupación disímil entre los socios frente a los problemas actuales y sus posibles resultados; por otro, los beneficios y los costos de mantener la estructura actual o su revisión son percibidos de diferente modo según el peso relativo de las relaciones intrazona.

Al resumir su trayectoria se denota su estancamiento:

El éxito inicial del Mercosur en impulsar el comercio intrarregional de bienes –que llegó a representar el 23 % del comercio total de bienes de los países miembros a fines de los años 1990– contrasta con la escasa capacidad que ha mostrado el bloque para concretar acuerdos significativos con el resto del mundo e insertarse en cadenas globales de valor. Asimismo, la relevancia del comercio intrarregional ha caído a niveles cercanos al 14-15 % en la actualidad, solo levemente por encima de los otros bloques regionales menos ambiciosos en su estructura institucional, como la Comunidad Andina, la Caricom o el Mercado Común Centroamericano, y muy por debajo de los valores registrados en la Unión Europea, el TLCAN o la Asean. Esto no hace más que reforzar la idea de que existe un enorme potencial en el bloque y un amplio margen para mejorar. (García, 2019, p. 6)

Los principales cuestionamientos giran en torno de tres aspectos centrales de funcionamiento del bloque: la estructura y funcionamiento del Arancel Externo Común (AEC), las dificultades para concretar negociaciones externas, y los obstáculos a la libre circulación comercial en la intrazona. El reclamo parece volcarse mayormente hacia la necesidad de impulsar el comercio de los países del bloque con el resto del mundo, y también al modo de enfrentar la integración productiva a partir de la existencia de asimetrías competitivas entre empresas, instituciones y sectores.

Los autores plantean tres escenarios posibles que se expresan como salida unilateral, flexibilización y reforma del Mercosur. Aluden: a) al fracaso del modelo de integración vigente y la necesidad de avanzar hacia una nueva legalidad regional (medidas nacionales unilaterales); b) una mayor flexibilización de las normas Mercosur que establezca el marco formal para legitimar situaciones de incumplimiento de facto de algunos de los acuerdos vigentes; y c) una agenda de relanzamiento, basada en el mantenimiento –sin modificaciones de

fondo– de los acuerdos existentes y la implementación de un nuevo programa orientado a perfeccionar la unión aduanera y a favorecer un cumplimiento más estricto de los convenios.

Por su parte, y vistas las condiciones actuales desde la perspectiva de actores locales, es ilustrativa la nota periodística de Naishtat (*Clarín*, 12-09-21) que titula “Operativo Malbec, de Mendoza a Beijing” (incluso nos permite retomar el *leitmotiv* “Mercosur desde abajo...” expresado en la última obra de Mendicoa y equipo, 2018). En dicha nota, se pone de manifiesto el pulso de los reclamos resaltando –entre otras cosas– la ausencia del Mercosur. La noticia se analiza en un contexto de cierre a las exportaciones de carne, lo que afecta a China, entre otros compradores. Sin embargo, se hace notar la fuerza de las organizaciones del sector (la Corporación Vitivinícola, la Cámara de Comercio Argentina-China) y el soporte de Cancillería, las que se proponen multiplicar las ventas del Malbec en el gigante asiático sin cobro de aranceles.

Aun con una reputación bastante dañada por las marchas y contramarchas argentinas, el vínculo trasciende al sector, frente a un horizonte como el de la nueva ruta de la seda¹ (iniciativa que luego adoptó el término de “Iniciativa Franja y Ruta” y BRI (*Belt and Road Initiative*)). Aun cuando allí no se señale, cualquier mención a China hoy debe incluir dicho marco que incluye un acuerdo de libre comercio e inversiones en proyectos chinos de infraestructura y transporte, minería y energía renovable, sobre lo cual la Cancillería argentina dio recientemente algunas señales positivas en favor de la integración unilateral del país. Pequeñas como grandes iniciativas de las que el Mercosur sigue ausente. El embajador de China en Argentina, Zou Xiaoli, lo ha expresado en términos de un nuevo capítulo para las relaciones bilaterales entre ambas naciones, entre las que, además de incrementar la exportación de productos de un país a otro, se espera atraer a más turistas asiáticos al país.

Es probable que, en el lapso corto, y vistos los movimientos globales, más iniciativas locales establezcan acuerdos independientemente de las oficinas gubernamentales nacionales, expandiendo las conexiones, aun con asimetrías y con contrapartes históricamente distantes. Nos exige atender al parámetro de desterritorialización como un proceso que –con predominio de las redes– desplaza a los territorios jurídico-políticos. En el marco de la Nueva Ruta de la Seda (NRS) la soberanía asociada a un territorio da lugar a los tráficos y flujos que pasan a ocupar el papel central. Ello impactará en la reconfiguración de las fronteras. Los flujos toman protagonismo en el proyecto chino: pasarán por diferentes territorios que tendrán que exponer sus fronteras y espacios para sostener la

1. A la que ya se han sumado países como Chile, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Guyana y Surinam.

interconexión. El desafío no solo será sostener y acrecentar la circulación y la dinámica de intercambio, sino que tendrá que generar confianza entre los diferentes actores intervinientes, mientras la lógica estadocentrista en la NRS debe ser mínima para poder sostener el proyecto.

La materialidad de la NRS conectará diferentes territorios y atravesará múltiples espacios fronterizos. La conectividad económica no puede desconocer las incidencias de otras dimensiones en los territorios involucrados. Es decir, la NRS no solo se nutrirá de infraestructura para la conectividad y accesibilidad de los mercados a los diferentes territorios, sino además requerirá de un necesario ejercicio geopolítico en la medida que China extienda sus objetivos hacia el exterior. (Margueliche, 2019, p. 82)

La dimensión social del Mercosur, ¿enrolarse o arraigar en la geocultura?

En un artículo reciente, García, Oddone y Setaro (2018) exponen en el principal canal de divulgación científica, la *Revista Mercosur de Políticas Sociales* del Instituto Social del Mercosur (creado en 2007)², las convergencias existentes a fin de reposicionar el papel de las instituciones del Mercosur dentro de la Agenda Global del Desarrollo.

En tal dirección, se argumenta que el PEAS (Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur) resulta un instrumento apropiado para coordinar las políticas vinculadas a la agenda global del desarrollo. Detallan cómo los objetivos del PEAS armonizan con los ODS, mostrando un alto grado de coincidencia y alineamiento con la estructura de diez ejes y veintiséis directrices para la promoción del desarrollo global y regional. Por su parte, al Observatorio Mercosur de las Políticas Sociales (OMPS), al Sistema de Información del PEAS y a la Escuela de Políticas Sociales, les compete el seguimiento de los indicadores seleccionados de los ODS 2030 relacionados directamente al PEAS, como la ree laboración teórico-metodológica pertinente. Se apela a la noción de gobernanza

2. El ISM organiza desde el año 2009 su actuación regional a partir de los mandatos de los países, sea por cuenta de su Consejo Intergubernamental, de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) o de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM). Entre sus principales alianzas figuran el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), universidades públicas y privadas de países del bloque, y Municipios.

multidimensional, multinivel y multiactoral. Se denota un énfasis en los poderes del Estado –en todos sus niveles– y luego a una apelación aun genérica a la sociedad civil para “garantizar que nadie se quede afuera del desarrollo”. Entienden que el Mercosur está en condiciones de realizar un aporte sustantivo a la construcción de una red densa de cooperación, que permita afirmar una descolonización de los procesos de la cooperación global para el desarrollo. Incorporan los nuevos instrumentos de la cooperación técnica para el desarrollo que se *aggiorna* en términos de un proceso multidimensional de alcance bilateral o multilateral y un carácter subregional, regional o interregional, mediante mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular (Oddone y Rodríguez Vázquez, 2016). La acción en bloques se desdibuja. Así se manifiesta en la cooperación triangular, esquema mixto que generalmente se articula con un país del Norte que brinda apoyo financiero para que un país del Sur proporcione la asistencia técnica (país pivote) a un tercer país del Sur (beneficiario, diferente a los dos anteriores). Sus voceros entienden que en el contexto pospandemia, el empobrecimiento general precisará de la ayuda financiera, mientras que las desigualdades agudizadas exigirán del desarrollo de capacidades y generación de sinergias utilizando las ventajas comparativas de los países del Sur: los países pivotes comprenderán mejor las necesidades del país beneficiario, y ofrecerán sus servicios a más bajo costo como donantes de asistencia técnica (respecto de los técnicos de donantes tradicionales) en sintonía con los objetivos y prioridades de desarrollo global.

En estos términos resulta difícil visualizar una dinámica intrabloque y una lógica de políticas *down-up*, lo que requiere de otros socios con alto grado de participación para alcanzar algún tipo de representación de necesidades e intereses locales. Como señalan Espejo y Francescon (2012), los procesos de integración regional en América Latina presentan dificultades que limitan su consolidación, en la medida que siguen una lógica intergubernamental que tiene como principales interlocutores a los gobiernos. Y si bien funcionan parlamentos regionales o instancias de consulta con la sociedad civil, en la mayoría de los casos son órganos que carecen de poder decisorio y ocupan un lugar secundario. Se identifican problemas como el déficit democrático, un escaso nivel de rendición de cuentas (*accountability*), ausencia de transparencia y de participación ciudadana directa, entre otros (Vásquez, 2008).

La red de Mercociudades (1995)³, entre otras, colabora canalizando otros voceros y mediatizando los parámetros exigidos por normas nacionales e internacionales en materia de capacidades proyectuales, de gestión y rendición de

3. Constituye una de las más importantes redes de gobiernos locales de América del Sur y un referente destacado en los procesos de integración regional. Actualmente cuenta con 361 ciudades miembro de 10 países del continente (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay,

cuentas de los gobiernos locales. No obstante, puede verse su enrolamiento al incorporar a los ODS como marco de acción, considerando la inclusión de estos como objetivos directos propios o bien como ejes transversales de los proyectos que promueve y acompaña.

En otro artículo publicado en la *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, Setaro, García y Nogueira (2019) entienden que el Mercosur ha logrado desarrollar un amplio armazón normativo e institucional, referido a los derechos que conforman el corazón del Estatuto de Ciudadanía regional. Al respecto, destacan el papel del Focem, de las políticas del Sector Educativo, del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y del Acuerdo de Residencia del Mercosur. Hallan obstáculos estructurales más también voluntad política. Por su parte, la estructura político-institucional de los Estados miembro, la varianza en el ciclo presidencialista de cada Estado, así como también el fenómeno de la diplomacia ejercido por los actores locales, tienen efectos diversos sobre la capacidad de gestión de los servicios sociales y el funcionamiento de la integración en la dimensión social. Entienden que una de las claves radica en fomentar el intercambio y el reconocimiento mutuo entre gestores de políticas sociales, a través de encuentros de discusión, planificación y/o capacitación, lo que implica de alguna manera interesar y promover más adhesiones al proyecto. Asimismo, resaltan al papel que juegan los profesionales del bienestar en el territorio, retomando el concepto de *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980) para explicar el fracaso en la implementación de programas sociales al no comprender los criterios aceptados por esas comunidades. A la hora de interpretar y aplicar un reglamento, conceder, extender o restringir un beneficio, las prácticas profesionales de administradores, maestros, médicos, enfermeras, etc., tienen un impacto directo en la provisión de bienestar.

En el mismo artículo, Setaro, García y Nogueira (2019) consideran las zonas fronterizas del Mercosur como espacios privilegiados para valorar el proceso integrador (“laboratorios de la integración”, tomando la expresión de Desiderá Neto y Penha, 2017) dada la fluidez de los intercambios, la estrechez de los vínculos económicos, culturales y sociales, pero también por su propia condición periférica respecto a los centros gubernamentales. La frontera se analiza como un espacio en el que resaltan los diferenciales respecto de los polos de desarrollo urbano y capitales de cada país, igualando y homogeneizando las condiciones de vida a un lado y otro del borde fronterizo. Conceptualización controvertida en la medida que introduce debates acerca de la gubernamentalidad, zonas en los márgenes y los aspectos ligados a la diversidad en sus múltiples dimensiones. Toma fuerza el planteo anteriormente desarrollado en torno del giro de lo social hacia

Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia) manteniendo la vocación de construir una ciudadanía participativa, respetuosa de la diversidad y sin fronteras.

la dimensión “simbólico-identitaria” de la integración latinoamericana. También emerge un interrogante: una vuelta a la visión esencialista de lo latinoamericano, o un salto hacia adelante en la perspectiva de una ontología relacional que reconozca conexiones múltiples y emergentes más allá de los estándares con los que enmarcamos tradicionalmente la mirada sobre lo regional.

A modo de cierre

En su cronología, el artefacto Mercosur denota momentos de reensambles y algunos núcleos semánticos paradójales que devienen de perspectivas de orientación economicista e institucionalista, que encuentran límites estructurales. El análisis desde la Teoría del actor-red (TAR) nos permitió circular por otros andariveles, rastreando indicios y controversias. También nos dispone mejor para comprender los desafíos a los modos de pensar: en lugar de un análisis de superficies (bidimensional) o esferas (tridimensional), de niveles, territorios, estructuras, la TAR invita a discurrir por rizomas, puntos y lazos que se diseminan, hibridan, concentran y dispersan. La propuesta radicó en apartarnos de las concepciones primigenias en las cuales denominamos “social” solo a aquello que refiere o implica a los humanos y sus relaciones. Por el contrario, aquí se presenta la oportunidad de articular el mundo de las cosas naturales, tecnológicas, y el de los humanos como una misma red. El Mercosur es una red sociotécnica con entramados complejos de relaciones y asociaciones formados por múltiples y heterogéneas entidades, es decir, artefactos tecnológicos, usuarios y actores virtuales, energías, flujos de información y comunicación, elementos políticos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales, que actúan como un todo relacionado (Tirado y Gálvez, 2002).

Frente a esto, consideramos que el Mercosur –en este nuevo reensamble– se enfrenta a múltiples desafíos: un plan de recuperación pospandemia; generar respuestas localmente apropiadas a las profundas desigualdades sociales y económicas relacionadas con el desarrollo del paradigma posfordista para la implantación de las economías tecnológicas. Sin embargo, alinearse a los objetivos del desarrollo global para así descolonizar los sistemas y prácticas de la integración regional, si bien resulta estratégico, coloca dudas frente al discurso posdesarrollista de apertura heterónoma a la diferencia y la otredad que los mismos voceros acompañan. Uno de tales desafíos atañe a la comunidad académica de la que formamos parte, a los fines de encaminar una divulgación científica mercosureña que se distinga tanto de la tendencia autorreferencial, como de una teorización anclada en el sistema de cooperación internacional. La relevancia de

la dimensión social se desdibuja en equipos técnicos que sustentan en la práctica un ingenuo intento aculturativo, no planificado e inconsciente, que sin dudas esquivo los resultados esperados.

Los actores y sus voceros cambian constantemente, y ello implica una oportunidad de reorientar la red sociotécnica Mercosur. Hemos señalado que es imprescindible sumar más voces. No solo para avanzar sino para evitar caer en la trampa retórica que nos ofrecen los voceros entre dos mundos, que hacen parte de la cronología del Mercosur: una postura contradictoria entre los designios del Consenso de Washington y la concepción de un desarrollo inclusivo manifestada por las Conferencias de las Naciones Unidas posteriores. Alinearse, plantear una convergencia heterónoma, retornar al arquetipo latinoamericano como baluarte, o animarse a formar parte de las redes y los flujos del pluriverso, forma parte de la malla conceptual de la integración regional.

Referencias bibliográficas

- Abélès, M. (2008) *Política de la supervivencia*. Eudeba.
- Bárcena, A. (2015) La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo. En J. A. Ocampo (ed.), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo veintiuno editores/ Cepal.
- Bauman, Z. (2008) *Archipiélago de excepciones*. Katz Editores.
- Bruter, M. (2007) Regional Governance. En M. Bevir (Ed.) *Encyclopedia of Governance*. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.4135/9781412952613.n456>
- Brzoska, M y Fröhlich, C. (2016) Climate change, migration and violent conflict: vulnerabilities, pathways and adaptation strategies. *Migration and Development*, 5 (2), 190-210.
- Burkún, M. y Vitelli G. (2005). *La búsqueda de un paradigma. Grados de libertad de la política económica. Argentina (2000-2005)*. Prometeo Libros.
- Campos, R., Gayá R., Makuc A., Rozemberg R., Svarzman, G. (2019). *Informe Mercosur: hacia un cambio necesario*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota técnica 1675.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/95/REV.1). Cepal.
- Desiderá Neto, W., Penha, B., (2017). As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no mercosul. En: Penha, B. et al, *O Mercosul e as regiões de fronteira*. IPEA.

- Espejo S. y Francescon E. (2012). La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el Mercosur. *Visioni LatinoAmericane è la rivista del Centro Studi per l'America Latina*, Numero 6.
- Fraser, N. (2003). ¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLVI, N° 187. Universidad Autónoma de México,.
- García, C., Oddone N., Setaro, M. (2018). El Mercosur en la agenda global del desarrollo: el PEAS y su vigencia en el marco de los ODS 2030. *Revista Mercosur de políticas sociales*, 2, 5-33. Doi:10.28917/ism.2018-v2-5
- Krmpotic, C. y Barone, M. (2020). La crisis del COVID-19 en la Argentina, a la luz de tres experiencias mediadoras de creencias. En J. Iguíñiz y J. Clausen (eds.), *COVID-19 y crisis de desarrollo humano en América Latina* (p. 299-311). Instituto de Desarrollo Humano de América Latina, Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://www.pucp.edu.pe/idhal/publicacion/covid-19-crisis-de-desarrollo-humano-en-america-latina/>
- Krmpotic, C. (2011). De la transición democrática a la regulación postfordista. Efectos en los servicios sociales y en las profesiones de cuidado. En Lorente Molina, B. (ed.), *Transformaciones del Estado Social. Perspectivas sobre la Intervención Social en Iberoamérica* (pp. 53-78). Miño y Dávila editores.
- Latour, B. (2001) *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa.
- Latour, B. (2008) *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Ediciones Manantial.
- Lipsky M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Sage Russell Foundation.
- Lucuix, M. B. y C. Krmpotic. (2020). La institucionalidad social del Mercosur y sus redes locales ante el COVID-19. Dossier especial COVID de *Revista Margen*, <http://www.margen.org/pandemia/> y <http://mercosuriigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>
- Espasande M. y Dufour E. (2021). De la dimensión social a la dimensión simbólico-identitaria de la integración regional. *Revista Mercosur de políticas sociales*. 5(1), 13-38. Doi: 10.28917/ism.2021-v5-1-13
- Margueliche, J. C. (2019). La nueva Ruta de la Seda China y sus implicancias espaciales. Un análisis teórico desde la perspectiva de la (des)territorialización. En L. Bogado Bordazar, M. Staiano y M. Caubet, *China: una nueva estrategia geopolítica global: la iniciativa la Franja y la Ruta*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

- Martínez Pizarro, J. y Orrego Rivera, C. (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. *Cepal: Serie Población y Desarrollo*, 114. Naciones Unidas.
- Mercosur (2021). *Mercosur 30 años. 1991-2021. Edición conmemorativa*. <https://www.mercosur.int/documento/mercosur-30-anos-1991-2021-edicion-conmemorativa/>
- Nazar, A. y Zapata, E. (2000). Desarrollo bienestar y género: consideraciones teóricas, en *La Ventana*, núm. 11, 73-118.
- Ocampo, J. A. (2015). La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas. En J. A. Ocampo (ed.), En J. A. Ocampo (ed.), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo veintiuno editores/ Cepal.
- Oddone, N. y Rodríguez Vázquez, H. (2016). Cooperación Triangular: Perspectivas latinoamericano-caribeñas. En R. Velázquez, E. Ponce & S. Lucatello. (Eds.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: Una perspectiva desde México* (pp. 79-113). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas.
- García, P. (2019). Prólogo. *Informe Mercosur: hacia un cambio necesario*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota técnica 1675
- Russo, S. (2021). Los 30 años del Mercosur. Contexto complejo y futuro incierto. *Centro de Reflexión en Política Internacional. Análisis de Coyuntura*, Nro. 24 <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2021/05/Cerpi-AC-n24.pdf>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Setaro, M., García, C. y Nogueira, V. (2019) Dimensión Social del Mercosur. Avances en la constitución de una ciudadanía regional. *Debates Latinoamericanos*, 17 (35), 13-51. Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, Buenos Aires.
- Swain, C. M. (2018). *Debating immigration*. Cambridge University Press.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tirado, F. y Gálvez, A. M. (2006). *Sociabilidad en Pantalla. Un estudio de la interacción en los entornos virtuales*. Editorial UOC.
- Vásquez, M. (2008). Luces y sombras de la participación social en el Mercosur. *Revista Densidades*, 1.
- Venturini, T. (2010) Diving in Magma. How to explore Controversies with Actor-Network Theory. <http://cisolog.com/sociologia/cartografia-de-las-controversias-bruno-latour/>

Gobiernos locales en el Mercosur: un balance a los treinta años del bloque regional

Leonardo Granato*

Introducción

Los procesos de reestructuración y de descentralización de los Estados nacionales iniciados en el período de pos Guerra Fría, en el contexto de la globalización neoliberal, convergieron en nuevas configuraciones de actores y agendas gubernamentales, inclusive al nivel de la política exterior. De hecho, a partir de la década de 1970, el nuevo modelo gerencial de gestión pública y las reformas administrativas discutidas e implementadas en los países de capitalismo avanzado (que, a través de amplios procesos de descentralización, entre otros dispositivos jurídicos, buscaron, supuestamente, enfrentar el clásico modelo jerárquico y centralizador) redundaron en el desarrollo, por parte de los gobiernos locales, de capacidades para emprender acciones de carácter internacional, tradicionalmente circunscriptas y de competencia de los gobiernos centrales¹. En el caso

* Doutor em Economia Política Internacional/UFRJ, Brasil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/4898022507881895>

1. La actuación internacional de los gobiernos locales (o “subnacionales”) es objeto de una vasta literatura internacional. De modo general, tal literatura delimita su objeto de estudio al concepto de “paradiplomacia”, neologismo de “diplomacia paralela” (parallel diplomacy),

de América del Sur, al recuperar lo sostenido por Guimarães en el sentido de que para los Estados periféricos *“a formação de blocos econômicos e políticos é um dos fenômenos mais importantes do cenário internacional”* (Guimarães, 2002, p. 119), nos proponemos, en este trabajo, efectuar un pequeño balance sobre la inserción institucionalizada de los gobiernos locales en el Mercosur, inserción comprendida como expresión del interés y de la actuación de los mencionados actores gubernamentales en los asuntos de política exterior y siendo el primer círculo para tal actuación el propio espacio regional mercosureño.

La génesis del Mercosur en los años de 1980 remite al esfuerzo bilateral de Argentina y Brasil en establecer los pilares para la creación de un mercado común que, con base en acuerdos sectoriales de cooperación industrial gradual y simétrica, contribuyera para el desarrollo económico y una inserción no subordinada de ambos países en el sistema mundial. Ya en los años noventa, redemocratizaciones y crisis mediante, la reestructuración y ofensiva capitalista en el Cono Sur impuso una reorientación de la política bilateral de integración que, en articulación con Paraguay y Uruguay, se cristalizó en el Tratado de Asunción que dio origen al Mercosur.

En línea con las directrices de la Ronda Uruguay y con la nueva estrategia de integración de regionalismo abierto, formulada para América Latina por la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el modelo de integración de carácter más desarrollista y autonomista, adoptado originalmente por Argentina y Brasil, fue reemplazado por una integración abierta a los mercados con la liberalización comercial y la desregulación económica como pilares. Pese al carácter predominantemente comercial del proceso de integración mercosureño, otros temas de política pública fueron emergiendo en el Mercosur desde su creación. Este hecho, sumado a los procesos de descentralización político-administrativa-financiera característicos del Estado neoliberal en construcción a la época, preparó el camino para una nueva demanda de los gobiernos locales del Mercosur: una institucionalidad que permitiera su participación en el proceso decisorio del proceso de integración. Fue la iniciativa autónoma de la Red de Ciudades del Mercosur (o “Mercociudades”), que tuvo lugar en 1995, que

que hacía referencia, originalmente, al rol internacional (global o regional) desempeñado por gobiernos subnacionales de países como Canadá, Alemania y Estados Unidos, bajo la forma federativa de Estado. Ver, por ejemplo, Michelmann y Soldatos (1990). Este concepto de paradiplomacia fue mundialmente difundido, a veces con ajustes terminológicos, siempre haciendo referencia a los procesos a través de los cuales los actores gubernamentales ganan espacio en la vida internacional. Una discusión sucinta sobre este asunto puede ser encontrada en Granato (2017). Sugerimos también Lara Pacheco (2019), Alvarez, Luna Pont y Oddone (2019) y Oddone (2016).

se propuso reivindicar la mencionada demanda, conquistando cinco años después uno de sus primeros logros con la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur (REMI).

En los años 2000, en el contexto de crisis de la hegemonía neoliberal y de una coyuntura internacional favorable vinculada al crecimiento del comercio mundial, una nueva ola de gobiernos de carácter progresista y popular en América del Sur repercutió en los rumbos de la integración mercosureña, que a partir de ese momento se asumiría multidimensional. Diferente del modelo de regionalismo abierto, la nueva perspectiva integracionista cristalizada en el llamado “Consenso de Buenos Aires” de 2003, suscripto por los entonces presidentes de Argentina y Brasil Néstor Kirchner y Lula da Silva, respectivamente, propuso un acuerdo amplio de coordinación de los Estados partes en diversos temas de política pública, en el que más allá de la cuestión económico-comercial fueran incluidos temas de orden productivo, social y político, incluyéndose espacios de representación para diversos actores, entre ellos los gobiernos locales. Como expresión de este nuevo impulso, en 2004 la REMI fue substituida por una nueva esfera en la estructura institucional del Mercosur que representa también a los gobiernos provinciales y sus equivalentes: el Fórum Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (conocido por la sigla FCCR).

Después de la crisis económico-financiera global de 2008 y del cierre del “ciclo de las *commodities*”, el nuevo cuadro de correlación de fuerzas que devino del “giro a la izquierda” en los primeros años del siglo XXI fue cediendo ante las presiones de las fuerzas sociales conservadoras por reestablecer el orden neoliberal sin las limitaciones impuestas por los programas reformistas de izquierda. En este contexto de contraofensiva conservadora, fundamentalmente desde 2011, y recuperado el tradicional modelo de regionalismo abierto en desmedro del Mercosur multidimensional de la década anterior, esferas como el FCCR vienen siendo impactadas regresivamente por una acción política que, al espejarse en iniciativas como la Alianza del Pacífico, busca reducir al proceso de integración mercosureño en un mero acuerdo de libre comercio.

A partir de lo expuesto, adoptando una perspectiva histórica e institucional, nos proponemos discutir algunos hechos esenciales sobre la cuestión de la actuación institucionalizada de los gobiernos locales en el Mercosur, a modo de pequeño balance. Además de esta introducción, el texto contará con tres secciones, que se corresponden con cada una de las décadas que el Mercosur atravesó hasta el presente momento, privilegiándose, de esta manera, la construcción de una mirada más amplia y contextualizada del tema que nos convoca.

El Mercosur comercial y el surgimiento de la Red Mercociudades (1991-2001)

La génesis del Mercosur remite, como ya he dicho en la introducción a este trabajo, a las iniciativas de integración bilateral de Argentina y Brasil en la segunda mitad de los años ochenta, en un contexto de agudas crisis económicas y de procesos de redemocratización interna. En 1985 ambos países firmaron la Declaración de Iguazú, que representó un punto de inflexión tanto en la relación bilateral como desde el punto de la integración en sí misma, puesto que allí fueron sentadas las bases para la suscripción del Acta de Buenos Aires para la Integración Argentino-Brasileña de 1986. A partir de allí, a través del Programa de Cooperación e Integración Económica (1986-1988) y del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988), ambos países establecieron los cimientos para la creación gradual y paulatina de un mercado común al servicio de los proyectos nacionales de desarrollo económico y de la creación de capacidades y márgenes de negociación en la arena internacional.

Con el objetivo de dar una proyección regional a los compromisos asumidos bilateralmente, el 26 de marzo de 1991 los gobiernos de Argentina y Brasil suscribieron, en la ciudad de Asunción, juntamente con los gobiernos de Paraguay y Uruguay, al Tratado para la Constitución de un Mercado Común del Sur, el Mercosur, estableciéndose las condiciones para alcanzar tal objetivo. Según el propio tratado, sería necesario implementar un programa progresivo, lineal y automático de liberalización comercial; suprimir barreras comerciales no tarifarias, e implementar un arancel externo común.

Para el cumplimiento de tales metas, el Tratado de Asunción preveía una estructura institucional mínima, encargada de la administración y ejecución del acuerdo regional. El bajo grado de institucionalización descansaba esencialmente en el hecho de que así serían resguardados mayores márgenes para las negociaciones, de forma centralizada, entre los altos mandatarios de los Ejecutivos de los Estados partes, con la exclusión de otros actores y de una gestión más democrática. De esta forma, los Ejecutivos nacionales que presidían las negociaciones en el ámbito del nuevo bloque regional eran los que también tomaban las decisiones de política interna, formuladas, en aquella época, a la luz de las directrices de disminución de la máquina pública y de liberalización comercial del modelo neoliberal consagrado en el Consenso de Washington y asociado al modelo de regionalismo abierto².

2. Fue denominado de "regionalismo abierto" el proceso que surge al conciliarse la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada por las dinámicas propias del mercado derivadas de la liberalización comercial

Con objetivos preponderantemente circunscriptos al plano económico-comercial, el Mercosur de los años noventa también dio pasos importantes concernientes al fortalecimiento de la democracia y a la creación de una comunidad de paz en la región, y avanzó, también, en la cooperación en otros asuntos de política gubernamental. Fue en este contexto que la Red Mercociudades fue creada como estrategia de colaboración entre ciudades y municipios y de reivindicación de un espacio en la estructura institucional del Mercosur, en abierto desafío al fuerte centralismo en los Ejecutivos nacionales que daba forma al bloque de esa época. La cuestión que se presentó por aquellos tiempos fue que esos mismos Ejecutivos, que centralizaban el comando del proceso de integración y de sus políticas exteriores, estaban impulsando, en los contextos domésticos de construcción del Estado neoliberal, procesos de descentralización³ que contribuyeron, de hecho, para fortalecer la demanda de los gobiernos locales por una gestión más democrática del Mercosur.

La necesidad de incluir a los gobiernos de los estados federados y provincias, municipios e intendencias, así como al conjunto de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la gestión de la integración fue una reivindicación que se hizo presente, de forma pionera, en el Compromiso de Porto Alegre en el mes de julio de 1995, que antecedió a la realización de la Primera Cumbre de Mercociudades en la ciudad de Asunción en noviembre del mismo año. Fue en esta Primera Cumbre que, mediante la respectiva Acta Fundacional, fue creada la Red, con sede en Montevideo, integrada por las ciudades de Asunción, Brasilia, Buenos Aires, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, La Plata, Montevideo, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Rosario y Salvador. Congregando ciudades de

general. En 1994 la CEPAL aplicó explícitamente el concepto de regionalismo abierto al contexto latinoamericano, a partir de la narrativa de servir para la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1994; Fuentes, 1994). De esta forma, se generalizó la idea de promover una integración que actuase como complemento de las políticas nacionales de apertura comercial dirigidas en tesis a garantizar una mejor inserción de los Estados latinoamericanos en la economía internacional. Sobre los paradigmas de la integración regional en América Latina, ver Granato y Batista (2017).

3. Sin entrar en las singularidades jurídico-institucionales e históricas de cada Estado parte, cabe aclarar que con este término estamos haciendo referencia, de forma genérica, a los dispositivos normativos que vinieron a garantizar la autonomía de los gobiernos locales, permitiendo que estos adoptasen una agenda propia en diversos temas de política pública, inclusive en asuntos internacionales. Sobre el interés de los gobiernos locales en los temas internacionales, cabe también resaltar la amplia diseminación en los países de la región, sobre todo en los últimos veinte años, de la práctica de creación de departamentos o secretarías de relaciones internacionales.

diversos portes, con diferentes estructuras jurídico-administrativas y respondiendo a múltiples demandas locales, esta estructura organizacional sin fines de lucro ya se mostraba compleja y heterogénea, principalmente frente al desafío de administrar la diversidad por la vía del consenso, en condiciones de reciprocidad y flexibilidad.

En el Estatuto, aprobado en la Segunda Cumbre en Porto Alegre en 1996, fueron establecidos los objetivos de la asociación, entre los cuales se destacan el de favorecer la integración regional y la participación de las ciudades en la estructura orgánica e institucional del Mercosur, persiguiendo la codecisión en sus áreas de competencia, así como el de promover acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal relativos al intercambio de experiencias e información o al establecimiento de consorcios intermunicipales, convenios y servicios recíprocos, además de generar un diálogo con otras redes de la región (AL-Las, UCCI, Flacma, etc.) o mundiales (*Eurocities*, *Iclei*, *CGLU*, etc.)⁴.

Con relación al objetivo de promover acciones de interés común, además de las cumbres de jefes de gobierno, la Red fue organizando su trabajo inicialmente a través de una secretaría técnica y de nueve unidades temáticas, que trataban de temas específicos de política pública, y que tenían como base la proximidad geográfica y los problemas compartidos que, de hecho, hacían del Mercosur un espacio social más amplio que un mero acuerdo comercial. La apuesta fue, en definitiva, por una estructura organizacional menos rígida bajo el paradigma de la gestión horizontal. Ya en alusión al objetivo de participación de las ciudades en la estructura institucional del proceso de integración⁵, en el año 2000, en un contexto más amplio de “Relanzamiento del Mercosur”, fue creada la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur (REMI)⁶ para promover el diálogo y la cooperación con las autoridades locales de los países del bloque. Vinculada orgánicamente al Fórum de Consulta y Concertación Política, la REMI representó una primera respuesta a las demandas de participación de las autoridades municipales, pero que en poco tiempo sería reemplazada, como veremos en el próximo apartado, por una esfera institucional más amplia, que buscaría abrigar otros actores locales.

4. Tales objetivos fueron discutidos por nosotros en trabajos anteriores como en Granato y Oddone (2008, 2010).

5. Objetivo estratégico siempre reforzado en las Cumbres de Mercociudades de Córdoba (1997), Montevideo (1998), Belo Horizonte (1999) y Rosario (2000).

6. La REMI fue creada mediante la Resolución núm. 90 del Grupo Mercado Común en el contexto de una reestructuración más amplia de los órganos del mencionado Grupo aprobada por Decisión núm. 59 del Consejo Mercado Común.

El Mercosur ampliado y la creación del FCCR (2001-2011)

El progresismo sudamericano de comienzos del siglo XXI tuvo impacto significativo para la integración del Mercosur, principalmente en lo relativo a la ampliación del bloque más allá de los temas de política económico-comercial, bajo una modalidad de regionalismo multidimensional. Como contrapunto al ideario del Consenso de Washington de los años noventa que, como ya dijimos, estableció el molde al cual el Mercosur se ajustó desde sus inicios, los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil suscribieron, en octubre de 2003, el Consenso de Buenos Aires, a través del cual fue renovado el compromiso de los dos grandes gigantes sudamericanos de profundizar el proceso de integración mercosureño, mediante el perfeccionamiento de sus instituciones comerciales y de la incorporación de nuevos temas y países y de la promoción de acuerdos equilibrados. De esta forma, pese a que no se pueda afirmar haber habido ruptura con la dimensión económico-comercial del paradigma de regionalismo abierto⁷, no podemos dejar de reconocer el carácter inédito de la propuesta argentino-brasileña para la reformulación del Mercosur, principalmente considerando las restricciones y condicionantes derivados del capitalismo dependiente para este tipo de proyectos que desafían el colonialismo interno y la dependencia externa de estas sociedades (Granato, 2015).

En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mercosur que tuvo lugar en Asunción en diciembre de 2003 fue aprobado, mediante Decisión núm. 26 del Consejo Mercado Común, el Plan de Trabajo para el bienio 2004-2006, llamado "Objetivo 2006", que además de la metas económico-comerciales contemplaba otros temas para una "nueva agenda". Así se abrió camino para avanzar no solo en el perfeccionamiento de la unión aduanera y en las cuestiones relativas al intercambio comercial, sino también en la creación de un espacio ampliado de integración productiva, social y política. Así las cosas, a través del Programa Objetivo 2006 fueron incluidos nuevos temas en la agenda mercosureña que constituyeron las bases sobre las cuales el proceso de integración, en esta segunda década de funcionamiento, buscó ser articulado y dinamizado (Granato, 2021a).

7. En sintonía con esta idea, podemos citar a Porta (2015) para quien la "utopía" del llamado "Mercosur Social y Productivo" continúa, de alguna forma, limitada por el Mercosur comercial. En palabras del autor: "Mi impresión es que aquella utopía (un deseo no necesariamente concretado) está arrinconada, asustada y, finalmente, trabada por el 'fantasma' del Mercosur comercial; la transición entre una fase y otra ha resultado ser bastante más complicada de lo que inicialmente parecía y, en particular, de lo que la sintonía y afinidad política de los gobiernos del Mercosur en los últimos años parecía preanunciar" (Porta, 2015, p. 105).

En esta nueva etapa del Mercosur, la renovación temática en cuestión fue acompañada por la creación de una nueva esfera institucional que, substituyendo a la REMI, buscó viabilizar una participación más amplia de los gobiernos locales en el proceso de integración. Se trató del Fórum Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), creado mediante la Decisión núm. 41, de 2004, del Consejo Mercado Común⁸.

Conforme el Reglamento Interno aprobado por medio de la Resolución núm. 26, de 2007, del Grupo Mercado Común, el FCCR es el órgano de representación de los gobiernos locales de los Estados partes, siendo integrado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos, que se reunirá al menos una vez por semestre. El Comité de Municipios es la instancia representativa de los gobiernos municipales, alcaldías, *prefeituras* o equivalentes, mientras que el Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos es la instancia representativa de los gobiernos estatales, provinciales, departamentales o equivalentes. Por un lado, el FCCR vino a dar cuenta de las demandas de representación que desde 2001 eran entabladas por el Fórum de Gobernadores del Mercosur, tornando más robustas las posibilidades de diálogo con las autoridades locales de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de modo general; por otra parte, no podemos dejar de subrayar el carácter meramente consultivo y no vinculante de sus propuestas y deliberaciones⁹. De todas formas, pese a su limitada capacidad de incidencia en el proceso decisorio del Mercosur, el FCCR ha venido propiciando, desde su creación, el diálogo de las autoridades locales con los gobiernos centrales, incentivando de alguna manera el despliegue de acciones y de esfuerzos articulados en el campo de la integración y de las relaciones internacionales.

Por último, en esta segunda década de funcionamiento del Mercosur, más allá de la creación del FCCR es posible verificar también un amplio crecimiento de la Red Mercociudades, que de las doce ciudades fundadoras en 1995 pasó a reunir más de doscientas setenta ciudades miembros en 2012. A partir de esta gradual adhesión de municipios, gobernados por fuerzas políticas diversas, así como a partir de su convergencia por medio del trabajo en red y del fortalecimiento

8. No podemos dejar de mencionar otras esferas o instancias institucionales creadas en esta segunda década de vida del Mercosur, que directa o indirectamente también contribuyeron con el espíritu social e inclusivo del modelo integracionista adoptado a la época. Estamos refiriéndonos, por ejemplo, al Fondo para la Convergencia Estructura, al Instituto Social, al Parlasur, al cargo de Alto Representante, a las Cumbres Sociales y a la Unidad de Participación Social.

9. De hecho, el propio Artículo 4º de la Decisión núm. 41 establece que el FCCR podrá “formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común”.

de la dinámica de trabajo mediante las unidades temáticas, comisiones y numerosos proyectos formulados, es posible constatar sin mayores objeciones la fuerza adquirida por la Red en el período en cuestión¹⁰.

La recuperación del regionalismo abierto y el retroceso institucional para los gobiernos locales (2011-2021)

A partir del 2011 y con un nuevo avance conservador consolidándose en la región, el Mercosur también fue experimentando cambios graduales que lo fueron distanciando del modelo de la década anterior. Entre 2011 y 2016, es posible verificar algunos avances institucionales en materia social que corroboran un tímido intento por dar continuidad a los esfuerzos de adensar ese Mercosur multidimensional más amplio de la etapa anterior (Granato, 2021a). Ya a partir de 2016, en el contexto de una *“estrategia agressiva de retomada da hegemonia do sistema, cujos resultados apontam para (...) o desmonte dos Estados Sul-Americanos através do retorno imediato de políticas de privatização e ajuste fjscal que compõem a cartilha neoliberal”* (Sarti, 2017, p. 102), resulta posible verificar más claramente la recuperación del modelo de regionalismo abierto en el Mercosur.

Tal recuperación no se hizo esperar y las evidencias que indican ese camino son las recientes pretensiones de “flexibilización” del arancel externo común, de dejar sin efecto la Decisión núm. 32 del 2000 (que reafirma el compromiso del bloque de negociar en forma conjunta acuerdos comerciales con terceros países), así como las medidas de reconfiguración de la arquitectura institucional del bloque regional. Si el objetivo de perfeccionamiento del proceso de integración parece ser el que mejor caracteriza a la acción política en la materia durante la década anterior, en esta etapa parece ser el término “precarización” el que de forma más cabal describe la estrategia de flexibilización del Mercosur defendida por los gobiernos de Brasil y Uruguay, que desvía al Mercosur del camino de aspirar a constituir un verdadero mercado común (Granato, 2021a, 2021b).

Con relación a las recientes medidas de reconfiguración de la arquitectura institucional, la recuperación del ideario neoliberal parece dejar claro el objetivo de tal reorientación, que tiene que ver con reafirmar el carácter esencialmente comercial del bloque. En este sentido, la Decisión núm. 19, del 2019, del Consejo Mercado Común, es clara al establecer un plan de acción de revisión de la estructura institucional del Mercosur (2020-2021) “con vistas a evaluar su adecuación a la etapa actual del proceso de integración y a hacerla más simple y eficiente”. La propuesta de retornar a un Mercosur minimalista, con una estructura institucional

10 Ver, en este mismo sentido, los trabajos de Lizitza (2016) y Guimarey (2016).

“eficiente” orientada hacia la realización de los objetivos comerciales del bloque, se está viendo reflejada en el FCCR, el cual, según el Artículo 8º de la mencionada norma, pasará a constituirse como “órgano no permanente”, pudiendo celebrar reuniones bajo el formato de “Conferencias”, cuando se lo juzgue necesario. Resulta evidente el retroceso que esa norma significa para los gobiernos locales cuyo órgano permanente de representación, que, si bien ya era de carácter consultivo, ahora pasó a operar apenas de forma prácticamente *ad hoc*.

Ya en esta tercera década de vida del Mercosur, la Red Mercociudades actualizó su Estatuto y amplió su trabajo técnico cooperativo¹¹, así como su presencia en la región, llegando actualmente a abrigar a más de trecientas sesenta ciudades en países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Actualmente, la presidencia de la Red es ejercida por la ciudad argentina de Tandil y su plan de trabajo de 2021 parte del objetivo de reafirmar la gestión asociada entre los gobiernos municipales y la sociedad civil como pilar del desarrollo sustentable en las ciudades, en el contexto de la Objetivos de Desarrollo Sustentable/Agenda 2030. Evidentemente, pese al expresivo crecimiento de la Red en esta última década, un contexto adverso como el actual para la integración regional parece ser propicio para la reflexión. Una investigación reciente sobre las motivaciones de las autoridades locales para integrar la Red¹² ofrece datos valiosos que pueden contribuir para comprender tanto los motivos para tal adhesión por parte de las ciudades mercosureñas, como las limitaciones o fragilidades para la participación. De la propia presentación de la directora del proyecto de investigación, la Dra. Gloria Mendicoa, emerge claramente que las diversas posibilidades de la Red Mercociudades no fueron aún aprovechadas, tornándose de esta forma necesaria la adquisición de nuevos conocimientos acerca de las percepciones de los actores locales sobre esta

11. Es trabajada una variedad de temas tales como ambiente y desarrollo sostenible; autonomía, gestión y participación; ciencia, tecnología y capacitación; comunicación; cooperación internacional; cultura; deportes; desarrollo económico local; economía social y solidaria; fomento de negocios; desarrollo social; desarrollo urbano; derechos humanos; discapacidad e inclusión; educación; género; integración fronteriza; juventudes; planificación estratégica y áreas metropolitanas; seguridad ciudadana y turismo.

12. Nos referimos a las investigaciones llevadas a cabo por el Grupo de Estudios Institucionalidad Social y Mercosur (IGG/UBA), bajo la dirección de la Dra. Gloria Mendicoa, cuyos resultados fueron publicados en Mendicoa (2016, 2018). En ambas obras bibliográficas colectivas tuvimos el honor de participar, en una de ellas como autor del prólogo y en la otra contribuyendo con la elaboración del epílogo.

experiencia de cooperación e integración (Mendicoa, 2016). Rescatemos, entonces, algunos datos de la investigación en cuestión que nos permitan concluir este apartado vislumbrando algunos de los desafíos que la Red tiene por delante.

De un total de treinta y tres municipios consultados, el 48,5 % entienden como benéfica la articulación con el Mercosur y el 18,2 % manifestaron indiferencia. Preguntados acerca del tipo de beneficio devenido de tal articulación, el 30,2 % de los municipios se refirieron al intercambio y posibilidades de colaboración entre municipios, mientras que el 12,2 % argumentaron acerca de la posibilidad de incidir en la dinámica del bloque (Mendicoa, 2018, p. 29). Resulta evidente a partir de estos primeros datos de la encuesta la percepción positiva de los gobiernos municipales sobre las contribuciones que una eventual articulación con el Mercosur podría proveer a la gestión local, principalmente en virtud del establecimiento de redes técnicas de trabajo o de tener algún tipo de participación en dinámicas institucionales y decisorias a nivel regional.

A su vez, consultados acerca de si la Red Mercociudades contribuye para la consolidación de la gestión municipal, el 51,5 % de los entrevistados respondieron que sí, mientras que el 36,4 % entendieron que la contribución es apenas parcial. Preguntados acerca de los aspectos de gestión que pueden ser potencializados por la Red, un 25,3 % de los municipios respondieron en el sentido de que pertenecer a Mercociudades puede favorecer el intercambio de experiencias con otras redes o asociaciones intermunicipales; el 10,1 % se refirió al fortalecimiento de la autonomía municipal y el 11,1 % subrayó que las áreas temáticas de la Red remiten a temáticas de política pública de atención prioritaria del municipio (Mendicoa, 2018, pp. 30-31). Por su parte, en Barrón y Guimarey (2018) también son identificadas otras expectativas por parte de los municipios que participaron de la encuesta, tales como obtención de nuevas formas de financiamiento, desarrollo de mecanismos de coordinación y armonización de políticas públicas y establecimiento de nuevos vínculos con otros actores políticos nacionales y regionales. A partir de estas informaciones resulta posible identificar, de cierta forma, una apuesta por parte de los gobiernos municipales en este espacio de diálogo y cooperación multiescalar representado por la Red, que contribuya a fortalecer las capacidades municipales político-administrativas y financieras, fundamentalmente.

Por último, de la investigación en cuestión también resultan otros datos interesantes que se refieren, de alguna manera, a los desafíos a ser enfrentados por las ciudades y municipios de cara a su ingreso como ciudad miembro en la Mercociudades. Uno de los desafíos, vinculado a la cuestión financiera, se refiere a la carencia de recursos por parte de algunos municipios como factor condicionante para su participación en la Red. Es posible inferir que este desafío haya aparecido con fuerza principalmente a partir del 2016, año en que el ideario neoliberal

se hizo sentir de manera más acabada en los países de la región, cuyos sistemas de recaudación de impuestos continúan siendo bastante concentrados. El segundo de los desafíos se vincularía a la cuestión de la legitimidad en el sentido de que el 82,1 % de los municipios que respondieron la encuesta afirmaron que la comunicación de las cuestiones relativas a la participación del municipio en la Red a la comunidad local es insuficiente, tornando más difícil que el ciudadano respalde la membresía y participación de su ciudad en la Mercociudades en virtud de no identificar con claridad cuáles son los beneficios obtenidos con tal participación, tratándose sobre todo, en la mayoría de los casos, de beneficios de carácter intangible (Barrón y Guimarey, 2018, pp. 72-73). Finalmente, el tercer desafío se vincula con la dimensión gerencial y se referiría a la preocupación por parte del municipio con demandas inmediatas de su realidad local que no siempre coinciden o son compartidas por otras ciudades miembros (Mendicoa, 2018). Hacer de la Red, que abarca realidades locales tan diversas y heterogéneas, un referente de prácticas de gestión parece ser un relevante desafío en materia gerencial. En suma, los elementos aquí concisamente recuperados ponen de relieve algunos de los desafíos que la Mercociudades y sus ciudades miembros tienen por delante con vistas a su perfeccionamiento.

A modo de conclusión

Como primer círculo de ejercicio de la actuación internacional de los gobiernos locales de la región, el Mercosur nos ofrece un escenario propicio para discutir los caminos de tal actuación, fundamentalmente a partir de los procesos de descentralización y de construcción del Estado neoliberal en América del Sur de los años noventa. De esta forma, en este trabajo buscamos recuperar algunos elementos que, bajo una perspectiva histórica, nos permitiesen discutir esta actuación internacional de los gobiernos locales en el contexto de las tres décadas de vida del Mercosur, que en este año de 2021 está completando sus treinta años.

Abandonada cualquier posibilidad de desarrollar una coordinación y cooperación interindustrial, tal como había sido ideado originalmente por Argentina y Brasil, el Mercosur de los años noventa se orientó por un modelo de regionalismo abierto a los mercados, con una estructura institucional mínima y centralizada en los Ejecutivos nacionales que respondiese eficientemente, conforme el ideario neoliberal hegemónico en ese momento histórico. Pero la gestión neoliberal de la globalización también generó grandes desafíos para estos Estados nacionales periféricos, y fue en este contexto que, como vimos, surgieron la Red

Mercociudades y la REMI, como expresiones de las reivindicaciones decisorias de los poderes locales en el plano de las políticas externas nacionales y, particularmente, en el plano de la integración del Mercosur.

Ya en el siglo XXI, bajo el comando de los gobiernos populares y progresistas de la región, otras dimensiones temáticas y países contribuyeron con la reconfiguración del Mercosur, en torno de una perspectiva que buscaba la ampliación del bloque y que tenía en el equilibrio interno y la inclusión social sus pilares principales. En esta nueva etapa del proceso de integración mercosureño, la creación de esferas como el Parlasur o la Unidad de Participación Social fueron acompañadas por la creación del FCCR, que no solo reemplazó a la REMI, sino que también propició una participación más amplia de los actores locales en la integración, aunque de forma meramente consultiva. A su vez, la paulatina adhesión de las municipalidades a la Mercociudades, así como la consolidación del trabajo en red confirman el vigor adquirido por esta iniciativa autónoma de cooperación en esta segunda década de vida del Mercosur.

Por último, con relación a la tercera década de funcionamiento del Mercosur, vemos que el bloque viene debatiéndose entre mantener la esencia de los acuerdos que le dieron origen o fragilizarse y tornarse cada vez más precario. Recuperado el modelo de regionalismo abierto, las tan mentadas “flexibilización” y “modernización” por parte de los gobiernos de Brasil y Uruguay no reflejan más que la pretensión de un desmonte de toda una arquitectura institucional y normativa en pos de una supuesta “articulación exitosa” en las cadenas globales de valor. Es en este contexto que el FCCR pasaría a constituirse en órgano no permanente, diluyéndose cualquier posibilidad de continuar profundizando la presencia de los gobiernos locales en la estructura institucional del Mercosur. Y a pesar de que, como visto, la Red Mercociudades haya experimentado gran crecimiento en los últimos diez años, los desafíos impuestos por este contexto más amplio de precarización del Mercosur se suman a los propios de este mecanismo asociativo heterogéneo y complejo que es la Mercociudades.

Referencias bibliográficas

- Alvarez, M., Luna Pont, M. y Oddone, N. (Comps.). (2019). *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Eduntref.
- Barrón, E. V., y Guimarey, G. (2018). La encuesta ‘La integración regional y el valor de nuevos actores para el proceso’: algunas notas de interpretación. En Mendicoa, G. E. (Dir.). *Hacia una epistemología del Sur II. El Mercosur desde abajo: percepciones y experiencias de los municipios en la integración regional* (pp. 63-96). Espacio Editorial.

- Fuentes, J. A. (1994). El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de la CEPAL*, (53), 81-89.
- Granato, L. (2015). *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Appris.
- Granato, L. (2017). Paradiplomacia e relações internacionais: breve abordagem teórica. En G. Carvalho y L. Rosevics (Org.). *Diálogos internacionais: reflexões críticas do mundo contemporâneo* (pp. 109-112). Perse.
- Granato, L. (01/07/2021). El Mercosur y la disputa por su precarización. *Latinoamérica21*. Recuperado el 23 de agosto de 2021 de <https://latinoamerica21.com/es/el-merc-sur-y-la-disputa-por-su-precarizacion/>.
- Granato, L. (2021b). Os trinta anos do Mercosul: apontamentos para um balanço. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 10(19), 9-29.
- Granato, L., y Batista, I. R. (2017). Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional. *Cadernos PROLAM/USP*, 16 (31), 5-29.
- Granato, L., y Oddone, N. (2008). *Mercociudades, red de integración. Una nueva realidad en América Latina*. Capital Intelectual.
- Granato, L., y Oddone, N. (2010). Mercociudades, la integración del tejido urbano en el Cono Sur. En Martín López, M. A., y Oddone, N. (Org.). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 337-362). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Guimarães, S. P. (2002). *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. UFRGS, Contraponto.
- Guimarey, G. V. (2016). Dos décadas de la Red Mercociudades: reflexiones acerca de sus avances, limitaciones y nuevas estrategias. En Mendicoa, G. E. (Dir.). *Hacia una epistemología del Sur. La Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración* (pp. 53-70). Espacio Editorial.
- Lara Pachecho, R. F. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. CUCEA/ Universidad de Guadalajara.
- Lizitza, N. (2016). Red Mercociudades y los procesos de subnacionalidad. En Mendicoa, G. E. (Dir.). *Hacia una epistemología del Sur. La Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración* (pp. 41-52). Espacio Editorial.

- Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Relaciones Internacionales*, 89(2): 47-81.
- Mendicoa, G. E. (Dir.) (2016). *Hacia una epistemología del Sur. La Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración*. Espacio Editorial.
- Mendicoa, G. E. (Dir.) (2018). *Hacia una epistemología del Sur II. El Mercosur desde abajo: percepciones y experiencias de los municipios en la integración regional*. Espacio Editorial.
- Michelmann, H. J., & Soldatos, P. (Ed.) (1990). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford, Clarendon Press.
- Naciones Unidas, Cepal (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Cepal.
- Porta, F. (2015). La utopía del 'MERCOSUR social y productivo' y el fantasma del 'MERCOSUR comercial'. En D. García Delgado & C. Ruiz del Ferrier (Comp.). *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad: desafíos y políticas públicas* (pp. 105-111). Flacso Argentina.

Una mirada teórica de la cooperación Sur-Sur y su incidencia en la Red Mercociudades

Nahuel Matías Lizitza*

El Mercosur es un referente de la integración regional en América del Sur. Desde su creación hace ya 30 años, los países integrantes del bloque han mostrado momentos en donde existe una mayor armonía y otros momentos en donde las discusiones intrabloque ponen en tensión su continuidad. Pero más allá de los países que lo integran, son muchos más los actores que bregan por fortalecer un proyecto común, con un abanico amplio de opciones para generar nuevas modalidades de integración e inserción de los espacios subregionales. Esta articulación compleja nos lleva a pensar en la gobernanza multinivel, que como menciona Noferini (2005), “con la existencia de un número elevado de actores y por el solapamiento de ciertas áreas competenciales – pueden representar, en este sentido, una caja de herramientas extremadamente útil para moverse en los nuevos escenarios de la cooperación. Siempre y cuando no se considere la gobernanza multinivel como una receta mágica o un modelo fácilmente transferible de un escenario a otro” (p. 167).

La integración debe crear formas innovadoras de inserción al espacio latinoamericano para que no se transforme en un proceso burocrático y sin objetivos claros, no solo para los países, sino también para los diferentes actores involucrados. Se ha avanzado mucho desde la creación del Mercosur en fortalecer

* Licenciado en Ciencia Política/UBA, Argentina. Universidad de Buenos Aires, Argentina. ID <https://orcid.org/0000-0003-1239-6834>

su institucionalidad, pero tal como menciona Mendicoa (2004), la anhelada Institucionalidad Social del Mercosur sigue en proceso de construcción. Los cambios de gobierno en la región y la orientación política e ideológica de los modelos de integración reflejan un proceso no lineal, sinuoso y muchas veces poco claro para la construcción de un espacio común que supere las asimetrías regionales y que conlleve a una región en torno a objetivos comunes. Estas cuestiones pueden acarrear un impacto tangible en la sociedad y no solamente en el sector empresario donde las preferencias comerciales y la integración productiva son las que sobresalen al momento de pensar en la integración regional. Este tema fue profundamente analizado por Nicoletti (1999), cuando menciona que el paradigma escimático –integración restringida, solo comercial– sigue vigente sobre el paradigma unionista, basado en una integración ampliada a la dimensión sociocultural. Y a partir de allí el autor ha planteado como desafío la construcción del proceso de integración fundado en valores, la identidad regional y el desarrollo de la conciencia cultural.

En este marco es necesario capitalizar experiencias y resultados positivos y las nuevas formas de integración de acuerdo a las realidades de cada país, región y subregión (municipio) desde una mirada propia del sur.

Es aquí donde los municipios, como “actores subnacionales”, adquieren gran protagonismo articulándose en redes regionales, con ONG, movimientos sociales, universidades, movimientos ecológicos, para construir de manera conjunta una integración regional deseada y no impuesta donde la cooperación debe ser el eje central en este proceso de gobernanza multinivel. Tal como describe Mendicoa (2004), “una institucionalidad diferente en el Mercosur se configura tomando al espacio local como principal referente, porque posee condiciones que coadyuvan al fortalecimiento de sinergias latentes” (p. 172). Tal como sugiere la autora, se requiere de un “bricolaje institucional”, una (nueva) génesis, para que mediante la interacción estructural se llegue a un cambio gradual pero continuo (Mendicoa, 2007).

El “Sur” comienza a resignificarse, ya no como un área geográfica, sino como una dimensión política, económica y cultural.

Una mirada al “Sur” como estrategia de integración regional

El concepto “Sur” surgió como complementario y/o distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados, desarrollados o centrales en contraposición a los países periféricos o en desarrollo, que cuentan

con indicadores y desafíos similares, pero al mismo tiempo con una gran heterogeneidad entre los contextos locales, diferencias socio-económicas y/o culturales.

Las primeras alusiones a la categoría “Sur” utilizadas por el “Norte” surgieron en el Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo o Diálogo Norte-Sur (Informe Brandt) en 1980. Sin embargo, el concepto de países constituidos como un Sur, no hegemónicos, comienza a darse en los años 60: el Sur comenzó a contar con mayor institucionalidad con la creación del Movimiento de Países No Alineados (en la reunión preparatoria de El Cairo en 1960 y Primera Conferencia en Belgrado, en 1961) y con la creación del G77 en 1964 –en el marco de la reunión de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) en Ginebra– para discutir cuestiones vinculadas al comercio y el desarrollo. En ese marco tuvo lugar la Declaración Conjunta de los 77 Países, aprobada el 15 de junio de 1964, en la que se destacó la colaboración de los países en desarrollo de la siguiente manera:

Los países en desarrollo tienen la firme convicción de que es esencial mantener y seguir fortaleciendo esta unidad en el futuro. Esta constituye un instrumento indispensable para garantizar que se adopten nuevos enfoques y planteamientos en el ámbito económico internacional. Esta unidad también es un instrumento para ampliar el alcance de los esfuerzos cooperativos en la esfera internacional y garantizar que se establezcan relaciones mutuamente beneficiosas con el resto del mundo. Por último, se trata de un medio necesario de cooperación entre los propios países en desarrollo.

Se partía de la premisa de la aspiración de un orden económico mundial nuevo y justo que representara una nueva división internacional del trabajo y un nuevo contexto para el comercio internacional, teniendo en consideración las necesidades de los países en desarrollo. Cabe aclarar que, en ese momento, hubo 75 países signatarios que participaron en el primer período de sesiones.

Tal como sostiene Sauvart (2014), hasta principios de los años setenta, el Grupo de los 77 pensaba que podía lograr este objetivo introduciendo mejoras en el sistema, un proceso cuyos momentos culminantes fueron los períodos de sesiones de la UNCTAD segundo y tercero (celebrados en Nueva Delhi en 1968 y Santiago en 1972, respectivamente) y las Reuniones Ministeriales Preparatorias del Grupo de los 77 primera y segunda (celebradas en Argel en 1967 y Lima en 1971, respectivamente), así como también el primer período de sesiones de la ONUDI (celebrado en Viena en 1971) y la aprobación de la Estrategia Internacional del Desarrollo correspondiente al Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1970). Se realizaron una serie de cambios (por ejemplo, la

implantación del Sistema Generalizado de Preferencias), pero muchas otras negociaciones (por ejemplo, en el sector de los productos básicos) apenas supusieron algún avance y no tuvo lugar ninguna mejora drástica. Al contrario, la brecha entre el Norte y el Sur aumentó, especialmente en el caso de aquellos países en desarrollo menos adelantados.

Las desigualdades entre el Norte y el Sur comenzaron a ser más evidentes. Las políticas enfocadas al desarrollo, hasta finales de los años sesenta, eran consideradas de baja importancia, dejando a sectores gubernamentales más técnicos como responsables de su implementación. No se consideraba hasta entonces la importancia que representaba el desarrollo económico en cuanto complemento necesario de la independencia política y repensar un nuevo impulso a las negociaciones Norte - Sur. Las diferencias siguieron haciéndose visibles, mostrándose una brecha entre la declaración de un nuevo orden y los programas de acción formulados para crearlo en los principales ámbitos en los que se daba una mayor interacción Norte - Sur: productos básicos y comercio, dinero y finanzas, investigación y desarrollo, tecnología, industrialización y empresas transnacionales, alimentación y agricultura. Sauvart (2014) indica que el análisis de contenido del programa relativo al nuevo orden económico internacional mostró que, aunque ya se habían señalado una serie de problemas adicionales, muchas de las propuestas concretas que se estaban debatiendo eran las mismas desde 1964.

A pesar de la falta de avances concretos se demostraron lentos progresos en los que se debía poner más foco en el eje de la complementación entre las propuestas del Norte y del Sur. A medida que se empezaron a considerar cambios en el modelo de desarrollo subyacente comenzaron a zanjar las diferencias y a solucionar esos vacíos producidos entre los objetivos y las propuestas.

Otro factor determinante del G77 es la heterogeneidad de los países que lo integran, los intereses inmediatos y las prioridades de negociación específicas, los cuales dificultaban alcanzar consensos. Diferencias religiosas, culturales, económicas, políticas, representaban un problema extra a la necesidad de una fuerza que pudiera generar una institucionalidad unificadora y sólida. El G77 actualmente está conformado por 133 miembros, y tiene un rol trascendental en procesos de integración multilaterales. Representa la mayor organización intergubernamental de países en desarrollo dentro de las Naciones Unidas. Su misión es proveer los medios para que los países meridionales puedan articular y promover de forma colectiva sus intereses, así como mejorar su capacidad negociadora en todos los grandes asuntos económicos y fomentar la cooperación Sur - Sur.

Justamente, la desigualdad del orden económico mundial llevó a sus fundadores a buscar una mayor justicia y equidad en las relaciones internacionales.

Este grupo de países conforma la mayor coalición de la humanidad, siendo hoy un instrumento de negociación vital para representar el interés del Sur en la diplomacia económica multilateral y para garantizar la paz y la justicia internacionales a través de la cooperación internacional para el desarrollo en el marco de las Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas desempeñaron un rol trascendental en la labor institucional y política de impulsar el encuentro entre los países del Tercer Mundo, más allá de sus marcadas diferencias, frente a un pequeño grupo de países hegemónicos con alta capacidad para la imposición y la reproducción de lazos de dependencia que continuaban vigentes. El G77 fue expresión de la necesidad de construcción de un bloque de países para la negociación en común ante la desigualdad y la dependencia.

Un hecho destacado fue la creación en La Habana en 1966 de la Organización de Solidaridad con los pueblos de América Latina, Asia y África (OSPAAAL) para promover la solidaridad con los reclamos y las luchas de los pueblos del Tercer Mundo y realización de proyectos de cooperación al desarrollo económico y social de los pueblos subdesarrollados y en vía de desarrollo, entre otros.

La década de los setenta también fue de gran relevancia en el desarrollo de acciones tendientes a equilibrar las relacionadas con el orden económico internacional y consolidar la cooperación entre los países del Sur (CSS), limitando esta relación asimétrica donde el Sur debía sumarse o complementar las acciones del Norte.

Otro hito fue la primera reunión de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) realizada en Buenos Aires en septiembre de 1978, donde se consolidó el concepto de cooperación Sur-Sur, con la puesta en marcha de una Unidad Especial establecida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En dicho evento, 138 estados asumieron por consenso un Plan de acción para promover y realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Este programa de las Naciones Unidas centró sus iniciativas estratégicas, que tuvieron su impacto, en varios países en desarrollo. También se propuso que, al centrar la atención en dichas iniciativas estratégicas se abarquen los principales asuntos y temas del desarrollo, como el comercio y las inversiones, la deuda, el medio ambiente, el alivio de la pobreza, la coordinación de políticas macroeconómicas en materia de producción y empleo, y la gestión de la asistencia. Esta iniciativa se sumó a las ya conocidas que venían a complementar la cooperación vertical.

Otro instrumento de cooperación técnica tuvo lugar en 1992 con el Fondo Argentino de Cooperación Sur - Sur y Triangular (FO.AR), por el cual la Argentina realiza proyectos conjuntos de cooperación técnica con otros países, mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo en temas como

agricultura, ganadería, seguridad alimentaria, salud, educación, trabajo, desarrollo productivo, administración, gobernabilidad y derechos humanos. Los objetivos del fondo se basaron en:

- establecer y consolidar asociaciones para el desarrollo con otros países según sus estrategias y prioridades nacionales, procurando la participación de todos los actores interesados;
- generar y apoyar el fortalecimiento de ámbitos y mecanismos para promover el intercambio de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas entre organizaciones argentinas y sus homólogas de otros países, apuntando de manera permanente al fortalecimiento de capacidades propias para el desarrollo;
- desarrollar metodologías e instrumentos que permitan dinamizar los procesos de asistencia técnica a fin de maximizar el aprovechamiento de recursos humanos y financieros.

La mirada de la Cooperación Sur - Sur desde los organismos internacionales

Existen diferentes apreciaciones acerca de la definición y la delimitación del campo conceptual de la Cooperación Sur - Sur (CSS). Esta cooperación apela a la solidaridad entre países en desarrollo y se encauza a garantizar la autosuficiencia nacional y la integración de los países en desarrollo en la economía mundial. Sin embargo, este concepto se ha resignificado en la medida que los actores del Sur han pasado de una dependencia a generar lazos de solidaridad y horizontalidad de manera más equitativa a través del logro de consensos.

Una de las menciones más sobresalientes es la que se presenta en la resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas 64/222 (21 de diciembre de 2009), documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur - Sur, que la define como “una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de sus objetivos comunes y su solidaridad, y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacional, libres de cualquier condicionalidad. La cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad”. En esta definición podemos encontrar la concepción de la Gobernanza en sentido que “la cooperación Sur-Sur comprende la participación de múltiples partes interesadas,

incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, las instituciones académicas y otros agentes que contribuyen a hacer frente a los problemas y alcanzar los objetivos en materia de desarrollo de conformidad con las estrategias y los planes nacionales de desarrollo.

La Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) afirma que la Cooperación Sur - Sur es “un marco amplio para la colaboración entre países del Sur en temas económicos, políticos, ambientales y técnicos”. Este tipo de cooperación puede darse a nivel bilateral, regional, subregional, y ser tanto intra como interregional.

La CSS también puede contar con el apoyo y asistencia técnica entre dos o más países en desarrollo, países del hemisferio norte y de los organismos internacionales a través de acuerdos denominados Cooperación Triangular. Este modelo pretende romper con el paradigma de cooperación basado en la asistencia (donante-receptor, bajo una relación de sentido unidireccional), reemplazándola por un modelo de cooperación fundado en la gobernanza, con la participación de diferentes actores, cada uno como socio que ofrece y demanda beneficios en condiciones de reciprocidad.

La Cepal, en su nota “La Cooperación Internacional en el Nuevo Contexto Mundial: reflexiones desde América Latina y El Caribe”, define a la Cooperación Sur - Sur “como el intercambio de colaboraciones en el ámbito técnico, político y económico entre países en desarrollo, ha venido consolidándose desde hace varias décadas como una modalidad alternativa de cooperación internacional que opera en paralelo a los mecanismos tradicionales de asistencia oficial para el desarrollo”.

El Grupo de Tareas de Cooperación Sur - Sur de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define a la Cooperación Sur - Sur como intercambio de conocimientos y recursos entre –generalmente– países de ingresos medios con el fin de identificar prácticas efectivas.

Se puede sintetizar, tal como indica Ojeda (2019), que la cooperación Sur-Sur puede ser definida como un entramado de relaciones y de intercambio cooperativo y complementario con objetivos de desarrollo entre actores del Sur. Se observa el cambio de la lógica donante-receptor a una agenda basada en la cooperación y complementación.

Cooperación Sur - Sur (CSS) en la Red Mercociudades

Los gobiernos locales latinoamericanos han tenido un papel protagónico en los procesos de integración. Ejemplo de ello es la Red Mercociudades, que ha sido partícipe de la integración regional.

La Red Mercociudades fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales alcaldes, intendentes y prefeitos de la región con el objetivo de favorecer la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del Mercosur y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre los gobiernos locales de la región. Las ciudades miembro participan en las diferentes Unidades Temáticas, Grupos y Comisiones de Trabajo como forma de promover, visibilizar, formalizar y sistematizar acciones de cooperación e intercambio de información y experiencias entre los gobiernos locales miembros.

Por su parte, el Programa de Cooperación Sur - Sur (CSS) de Mercociudades logra conformarse como tal a fines de 2016, y tiene sus antecedentes en el marco de la alianza estratégica de Mercociudades con el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE/AL (OCD). Este programa se logró en base a años de trabajo entre las partes, se lanzó en la XX Cumbre de Mercociudades y fue aprobado formalmente en la XXI Cumbre de Mercociudades en la ciudad de Santa Fe. La Red busca fomentar la Cooperación Sur - Sur tomando tres ejes centrales: político (defensa conjunta de posiciones en los ámbitos regional y global); técnico (intercambio de políticas, conocimientos y experiencias); y económico (políticas volcadas a la promoción comercial e integración productiva), donde las ciudades miembro pueden llegar a la presentación de proyectos de cooperación en las diferentes temáticas que se priorizan, para su cofinanciamiento, invitando a participar directa o indirectamente a representantes de gobiernos locales, de segundo nivel de gobierno, de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones académicas, basándose en principios como la horizontalidad, el consenso entre las partes, beneficios equitativos entre todos los socios y una valorización de los resultados cualitativos.

Sus principales objetivos son:

- valorizar las capacidades actuales de los gobiernos locales de la Red Mercociudades en el liderazgo e implementación de políticas de cooperación Sur-Sur;
- potenciar, optimizar y dotar de un marco procedimental a la cooperación Sur-Sur de la Red entre sus miembros y con terceros;
- posicionar a Mercociudades como un actor de la Cooperación Internacional.

El programa prevé realizar una convocatoria anual para el financiamiento de proyectos de Cooperación Sur - Sur y una capacitación anual para la formulación de proyectos regionales. Ambas líneas de trabajo promueven la participación en forma directa o indirecta a representantes de gobiernos locales, de segundo nivel de gobierno, de organizaciones de la sociedad civil, y de instituciones

académicas pertenecientes a las más de 320 ciudades de América del Sur que conforman la Red. Los proyectos que se basan en los principios de la Cooperación Descentralizada (CD) y la Cooperación Sur - Sur, según se lo detalla en el programa, a saber, son los siguientes.

Cooperación Descentralizada:

- Arraigo territorial de los actores.
- Horizontalidad.
- Reciprocidad: interés y beneficios mutuos.
- Multidireccionalidad.
- Surgimiento de nuevos instrumentos.

Cooperación Sur-Sur:

- Horizontalidad. Más allá de las diferencias de nivel de desarrollo se establece la colaboración entre iguales.
- Consenso entre las partes – Equidad.
- Beneficios equitativos entre todos los socios.
- Valorización de los resultados cualitativos (Lizitza, 2018).

Asimismo, el documento “Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la Cooperación Sur - Sur y la cooperación triangular” (2016), para mejorar la Cooperación Sur - Sur y la cooperación triangular, establece que es necesario mejorar en general los marcos normativos, la gobernanza, la coordinación, las estructuras, los mecanismos y los recursos específicos a nivel de todo el sistema. El documento también establece algunas de las medidas concretas para favorecer la incorporación de la cooperación Sur-Sur en las políticas y los programas de las Naciones Unidas, a saber: a) fijar una definición común; b) establecer estructuras de apoyo intrainstitucionales, como una dependencia especial de cooperación Sur - Sur y triangular en cada organismo, y centros de coordinación a todos los niveles; c) aplicar sistemáticamente las directrices y pautas; d) utilizar sistemáticamente los mecanismos de presentación de informes; e) garantizar, llegado el caso, una financiación adecuada con cargo a los presupuestos institucionales; f) adoptar medidas eficaces a nivel regional; g) equiparar los recursos con los mandatos de las Naciones Unidas en relación con la cooperación Sur-Sur; h) formular una estrategia coherente para la cooperación triangular; e i) reforzar la coordinación en los planos regional y nacional.

El Proyecto de marco estratégico de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur 2018-2021 propone el apoyo a las iniciativas y programas de cooperación Sur-Sur y triangular con asistencia coordinada del

sistema de las Naciones Unidas. Dentro de ella se destaca el apoyo a los gobiernos subnacionales y ciudades que han recibido apoyo para forjar asociaciones Sur - Sur y triangulares para el desarrollo sostenible. Este documento destaca la interconexión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordados por las Naciones Unidas en 2015 para fundar una agenda global consentida por la comunidad internacional en torno a objetivos comunes. Se fijaron en dicho documento 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas que demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda global. Los ODS establecen la necesidad de disponer de plataformas de conocimientos de múltiples partes interesadas como instrumentos para fortalecer la investigación de vanguardia con el fin de orientar los procesos Sur - Sur de formulación de políticas de base empírica, la creación de asociaciones, la movilización de recursos y la programación. Los gobiernos subnacionales, tal como sostiene Ojeda Medina (2020), “son actores que cobran especial relevancia en la planificación multinivel y en la ejecución de políticas públicas destinadas a la implementación de los ODS”; labor que la autora también ve reflejada en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur - Sur (Paba+40), realizada en Argentina entre el 20 y el 22 de marzo de 2019 para profundizar el debate global sobre la Cooperación Sur - Sur y Triangular.

Para profundizar el análisis de las iniciativas realizadas en el marco de Cooperación Sur - Sur (CSS) en la Red Mercociudades se consideraron los proyectos financiados desde el 2017. Las convocatorias se realizan con fondos propios de Mercociudades y reciben apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas.

Para participar de la Convocatoria 2021, se solicitó como requisito que sean ciudades miembro y Estados asociados de Mercociudades, así como universidades de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo y Organizaciones de la Sociedad Civil, que trabajen junto a gobiernos miembros o Estados asociados de la Red.

Asimismo, la Red Mercociudades cuenta con un Mapa de Proyectos que tiene como objetivo elaborar e implementar un programa común de capitalización, comunicación y valorización de proyectos, así como ser un espacio que posibilite compartir y enriquecer experiencias de gestión de proyectos. Cuenta con información sobre las temáticas priorizadas y sus iniciativas, que promueven la difusión entre los actores locales y regionales. Este mapa contiene iniciativas de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Temática de proyectos	Cantidad de proyectos ejecutados	Temáticas prioritarias abordadas en los proyectos
Inclusión social	30 proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Adultos mayores • Deporte • Descentralización • Emprendimientos productivos • Equidad de género • Exclusión • Formación y Capacitación • Inclusión económica y social • Jóvenes • Medioambiente • Mujeres emprendedoras • Participación de la Sociedad civil • Prácticas artísticas y culturales • Prevención de violencia de género • Turismo • Vivienda
Integración productiva regional	19 proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo local • Emprendimientos asociativos y familiares • Inclusión productiva de la mujer • Inclusión social • Integración productiva regional • Participación de la sociedad civil • Pymes • Turismo sustentable
Ciudadanía regional	18 proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía regional • Discriminación • Educación y Cultura • Integración regional • Jóvenes • Participación ciudadana • Poblaciones migrantes • Presupuesto participativo • Transparencia y ciudadanía • Vivienda y hábitat

Temática de proyectos	Cantidad de proyectos ejecutados	Temáticas prioritarias abordadas en los proyectos
Gobernanza	10 proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo sostenible en los gobiernos locales • Eficiencia y eficacia a los gobiernos locales • Gobernanza e innovación Social • Gobierno abierto • Promoción de la cooperación Sur – Sur
Desarrollo urbano y cambio climático	8 proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del aire • Desarrollo sostenible • Desarrollo urbano y cambio climático • Gestión integrada de los recursos hídricos • Reducción de la vulnerabilidad de las ciudades • Residuos de artefactos eléctricos y electrónicos • Resiliencia local
Integración Regional	7 proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de grupos productivos • Desarrollo turístico • Economía creativa • Educación para la integración regional • Observatorio de Indicadores de Desarrollo • Políticas municipales de relaciones internacionales • Redes de comercialización
Otros	6 proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos humanos • Orquestas juveniles e infantiles • Perspectiva de género en el ámbito de las políticas públicas • Planificación estratégica en el sector cultural • Turismo

Se puede observar que se han presentado en total 79 proyectos del Programa de Cooperación Sur - Sur de Mercociudades, concentrándose la mayor cantidad en temáticas relacionadas a la inclusión social (30 proyectos). Asimismo, también se puede evidenciar la heterogeneidad de temáticas abordadas en la presentación de cada proyecto, lo que demuestra las diferentes problemáticas y cuales son consideradas prioritarias para cada municipio para ser abordadas.

Las transferencias de responsabilidades y funciones a los municipios a partir de la descentralización muestran la creciente participación que fueron generando las ciudades o regiones al recoger las múltiples demandas locales y la presencia cada vez más activa de la intergubernabilidad municipal.

Estas cuestiones permiten concretar diversas estrategias de cooperación entre los actores involucrados, tales como: hermanamientos, acuerdos bilaterales, redes, asociaciones de municipios o programas de apoyo a la cooperación descentralizada. Las estrategias de gestión impulsan innovadoras formas de establecer relaciones con municipios de la región o de otras regiones para lograr su inserción internacional, abarcando múltiples temáticas (Lizitza, 2018, p. 55). Los temas son abordados y desarrollados dentro de cada Unidad Temática, que funcionan como espacios donde cada municipio encuentra su fortaleza para dar respuesta a la necesidad en determinados aspectos de alta preocupación en la Red y las ciudades. Esto marca también el mayor o menor grado de participación, de acuerdo al protagonismo y capacidades de cada municipio. Actualmente la Red Mercociudades está integrada por 15 Unidades Temáticas, a las que se le suman 7 Grupos y Comisiones de Trabajo.

La Cooperación Sur - Sur o cooperación entre países periféricos refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. Se basa en el supuesto de que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional y con ellos, mayor autonomía decisional, para afrontar y resolver los problemas comunes (Lechini, 2009, p. 67).

La Cooperación Sur - Sur implica el reconocimiento de posiciones desventajosas entre los países del Sur en el comercio internacional. Ello conlleva a la búsqueda de alternativas a través de la integración de alianzas intergubernamentales para presentar de manera conjunta entre los países problemas o situaciones ante organismos internacionales y afrontar negociaciones multilaterales y sentar las bases de una nueva configuración de poder mundial que sea más justa, equitativa y menos dependiente de los países centrales.

La Cooperación Sur - Sur a nivel municipal remarca la gobernanza multilateral, la que se expresa en múltiples contextos y circunstancias municipales, lo que refleja que está en constante cambio y evolución. Dado que es una construcción colectiva y multiactoral, no se puede hablar de un concepto estático, sino que está en plena construcción basada en la negociación y acuerdos, en búsqueda de armonizar múltiples intereses para lograr una cooperación basada en acuerdos y complementación. La inserción de los municipios en la agenda internacional como actores globales y no solo locales apela a la obtención de lograr mayor nivel de autonomía y la construcción de las relaciones multilaterales que sean el resultado de proyectos y valores compartidos.

Asimismo, el desarrollo de proyectos de Cooperación Sur - Sur desde la Red Mercociudades permite que se visibilice una fuerte articulación con actores e instituciones de la sociedad civil para fortalecer estos vínculos.

Conclusiones

La cooperación Sur-Sur a nivel subnacional revaloriza la gobernanza multilateral posibilitando una construcción de políticas públicas basada en la negociación y acuerdos que buscan armonizar múltiples intereses para alcanzar una cooperación basada en acuerdos, complementación y horizontalidad. Reflejo de ello es lo actuado por la Red Mercociudades, donde se visualiza una reconfiguración de la política regional. Estos cambios tienen una incidencia directa en los gobiernos subnacionales (municipios), que en algunos casos favorece y en otras dificulta los procesos basados en la confianza y la cooperación Sur-Sur.

En este sentido, tal como indican Fernández y Del Huerto (2016), la red ha sido una de las principales herramientas de las que disponen los gobiernos locales para incidir en las agendas globales: “La suma de esfuerzos les permite disponer de la masa crítica suficiente para hacer que se escuche su voz y para que dichas agendas se configuren teniendo en cuenta sus necesidades e intereses” (p. 34).

También se han destacado las dinámicas territoriales que posicionan lo local desde una perspectiva multiterritorial, con fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil que articulan con políticas públicas locales, con diferentes escalas de impacto y posibilidades de acuerdo, con recursos humanos y económicos que determinan la lógica reticular a fin de comprender las posibilidades de la integración regional.

Asimismo, se ha dado importancia a diferentes acciones para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur en la Red Mercociudades, convocando a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y gobiernos locales

de América del Sur a postular ideas de proyectos a ser formulados y financiados. Estas acciones han permitido la participación de los actores subnacionales en el proceso de integración regional mercosureño, en el que se reconoce la importancia de las ciudades y sus actores gubernamentales y, por otro lado, han permitido visualizar diferentes formas de coordinación y cooperación que articulan actores que comparten intereses y problemáticas en común, permitiendo pensar soluciones de manera integrada y con una perspectiva de integración regional.

En las experiencias de los proyectos del Programa de Cooperación Sur-Sur de Mercociudades presentados se destacaron los proyectos relacionados a la inclusión social, que son herramientas de políticas públicas que posibilitan el conocimiento de dichas prácticas con una visión regional. Ello posibilita a los gobiernos subnacionales cooperar de forma más horizontal, solidaria y con beneficio mutuo. Estas experiencias podrán ser consideradas como potencial de la cooperación dando paso al fortalecimiento de vínculos horizontales y de solidaridad recíproca. Asimismo, los proyectos analizados precedentemente permiten generar un intercambio de experiencias y buenas prácticas y la consolidación de la red para el fortalecimiento de las políticas públicas desde una perspectiva regional.

Este énfasis de la articulación queda de manifiesto en la nueva convocatoria para la formulación de proyectos que tendrá como eje central la gestión asociada como pilar del desarrollo sostenible en las ciudades.

Si bien los proyectos de cooperación Sur-Sur de la Red Mercociudades muestran avances, no dejan de lado los problemas que aún enfrenta la región con grandes asimetrías socioeconómicas y de infraestructura que aún siguen pendientes de solución y repercuten fuertemente a nivel local. Tal como lo ha mencionado Gloria Mendicoa (2004), el desafío de una integración plena, con prácticas más horizontales y complementarias que generen la constitución de un Mercosur con equidad y que priorice la institucionalidad social es una prioridad y hacia dicho horizonte nos debemos enfocar. En este contexto, los gobiernos locales de la Red de Mercociudades deberán demostrar su liderazgo y su capacidad de implementar políticas de cooperación Sur-Sur.

Referencias bibliográficas

Cepal (2010). La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe. Nota de la Secretaría. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13434/S2010972.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Hjern, B. y Porter, D. (1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies* 2 (3), 211-227.
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad? *Relaciones Internacionales*.
- Línea Sur. Revista de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana* Número 13 Vol. III (febrero - mayo, 2018).
- Lizitza, N. (2018). Los procesos de integración regional en el marco de los gobiernos subnacionales. En G. Mendicoa (Dir.) *Hacia una epistemología del sur*. Espacio Editorial.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6 (2), 219-249. Recuperado el 01 de mayo de 2019 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es.
- Mendicoa, G. E. (comp.). (2007). *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social*. Espacio Editorial.
- Mendicoa, G. E. (comp.). (2004). *Hacia un proyecto de Institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate*. Espacio Editorial.
- Mercosur. (s.f.) <https://www.mercosur.int/>
- Naciones Unidas. (2016). Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. United Nations Official Document. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=SSC/19/3&referer=/english/&Lang=S
- Naciones Unidas. (2018). Proyecto de marco estratégico de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2018-2021 (Programa provisional Cooperación Sur-Sur).
- Naciones Unidas. (s.f) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/development-impact/south-south-cooperation.html>
- Nicoletti, R. (1999). *Identidad y futuro del Mercosur. Por una integración fundada en valores*. Lugar Editorial.
- Noferini, A. (2005). Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad. *Gobernabilidad y fortalecimiento institucional*. Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.
- Ojeda Medina, T. (2020). El Rol Estratégico de los Gobiernos Locales y Regionales en la Implementación de la Agenda 2030: Experiencias desde la Cooperación Sur-Sur y Triangular. file:///C:/Users/Nahuel/Downloads/SSRN-id3486402.pdf

Ojeda Medina, T. y Echart Muñoz, E. (comps). (2019). *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*. Clacso. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion_SURSUR.pdf

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) (s.f.). <https://cooperacionsursur.org/>

Red Mercociudades (s.f.). <https://mercociudades.org/>

Sauvant, K. P. (2014). Los comienzos del Grupo de los 77. *Crónica ONU*, 11(1).

El proceso de integración del Mercosur: el caso del Acuífero Guaraní

María Beatriz Lucuix*

Introducción

En el presente trabajo se analizarán los bienes comunales como un elemento facilitador de la integración regional, con foco en el Acuífero Guaraní en tanto bien común transfronterizo reconocido por el Mercosur.

La temática del agua trasciende lo local en la medida en que hacia finales del siglo XX se convierte en preocupación global. El agua se ha convertido en un recurso estratégico, lo que se ha puesto de manifiesto en diversos foros y conferencias internacionales, tales como Dublín en 1992, la Cumbre de Río en 1992, el I Foro Mundial del Agua de Marruecos en 1997, el II Foro Mundial del Agua de La Haya en 2000, la Cumbre de Johannesburgo en 2002, el III Foro Mundial del Agua de Kyoto en 2003 y el IV Foro Mundial del Agua de México en 2006.

Decisivo fue el impulso de la Organización de las Naciones Unidas en la Cumbre de la Tierra, y en las Conferencias Mundiales sobre Hábitat y Medio Ambiente. El tópico forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (2015). En el objetivo 6to referido al agua limpia y el saneamiento, se proponen metas a cumplir por los países firmantes; entre otras, las referidas a la implementación de una gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles,

* Magíster Scientarum en Administración Pública/UBA, Argentina. Universidad de Buenos Aires, Argentina. ID <https://orcid.org/0000-0001-9568-8466>

incluso mediante la cooperación transfronteriza, protegiendo los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos. Naciones Unidas declaró en su Asamblea General de 2018 el Decenio Internacional para la acción “Agua para el Desarrollo Sostenible”, procurando responder a los desafíos relativos a los recursos hídricos, el agua segura y el acceso a ella hacia el 2028.

Su importancia se vio acentuada en la actual coyuntura de la pandemia provocada por el COVID-19, a través de la cual se evidenció el impacto del factor ambiental en la salud humana de la región. El lavado de manos pasó a ser una medida preventiva central de la lucha contra los contagios y por ende el agua segura un factor esencial en las medidas de prevención.

Prestar atención a una de las cuencas de agua dulce más grandes del mundo es relevante desde diferentes aristas, aquí retomadas desde el problema de la integración regional y una gobernanza que incluye a diferentes actores, algunos en general poco presentes en los procesos de tomas de decisión.

Bienes públicos, naturaleza y administración

La noción de bien público alude a la condición por la cual es imposible excluir del uso, consumo o utilización de determinados bienes de oferta conjunta, tanto a personas como a grupos. Así el tratamiento clásico de los bienes públicos se centraba en la imposibilidad de exclusión, para adelante incorporar en aspecto del alto costo de exclusión. Luego será Ostrom (1990) quien diseña un esquema que vincula la rivalidad por ese bien como un determinante de igual importancia.

Dada su relativa abundancia y gratuidad, los bienes considerados públicos tienen márgenes de capacidad, evidenciando un déficit en la provisión una vez superados determinados niveles críticos. Este es el caso de los recursos naturales renovables. Las reservas de agua superficial, los pastos y bosques de alta montaña, las maderas exóticas extraídas de los bosques tropicales o el uso de la selva con fines paisajísticos y de ecoturismo, dan cuenta de una naturaleza mixta referida a los bienes públicos tradicionales (dificultad de exclusión) como a características de los bienes privados (rivalidad en el consumo). La combinación de ambas características (resulta difícil excluir a personas concretas del consumo o utilización de un bien que, por otra parte, presenta límites de capacidad) puede llevar al conflicto y a la destrucción del bien, salvo que se acepte algún sistema de regulación y control de su utilización.

Los bienes públicos instituyen el accionar de las instituciones políticas, por lo que se considera primordial el conocimiento de los procesos de administración

de los recursos comunales para diferenciar entre el sistema de recursos y el flujo de unidades de recursos producidas por el sistema, lo que permite reconocer la mutua dependencia: esto es, lo que se tiene como recurso y cómo es utilizado. Asimismo, la distinción entre las existencias del recurso y la explotación de unidades de uso resulta especialmente útil en relación con los recursos renovables, donde es posible definir un ritmo de reabastecimiento. Mientras el ritmo promedio de sustracción no exceda el ritmo promedio de reabastecimiento, un recurso renovable se conserva a través del tiempo.

Por su parte, el acceso a los recursos comunales puede limitarse a los individuos, grupos o empresas que usan un sistema de recursos, mediante reglas que especifiquen de cuántas unidades de recurso puede apropiarse un individuo, cuándo, dónde, y cómo se las puede apropiar, con cuánto trabajo, materiales o dinero debe contribuir para las diversas actividades de provisión, etc. (Ostrom, 2000). En cambio, las unidades del recurso no están limitadas.

Abordar un bien común regional y global nos remite a nuevas concepciones acerca de la titularidad de esos bienes. A escala nacional, la demanda de acciones colectivas para evitar la carencia –o el exceso– de provisión se refleja en la asunción por parte del Estado de la responsabilidad de otorgar o regular la provisión de esos bienes y servicios. Cuando se trata de problemas de orden colectivo, formas de cooperación son necesarias. A escala internacional, el pedido de acciones colectivas para gestionar la interdependencia requiere en este caso entregar o, mejor aún, compartir la autonomía nacional bajo la noción de soberanía responsable por tratarse de un bien público mundial, tal es el caso del agua.

Se introduce el problema básico de todas las formas de cooperación internacional relativo al contraste entre la globalización y la esfera nacional (e incluso local) de la política. Esto da lugar a la relación inestable que existe entre la globalización y los Estados-nación, que ha sido sintetizada en dos paradojas que la bibliografía actual propone, y de las que derivan alternativas de un multilateralismo más efectivo. Ocampo (2015) explica estas proposiciones: desde la paradoja de la soberanía, Kaul (1999) postula que los gobiernos en realidad pierden soberanía en la formulación de políticas cuando adoptan estrategias convencionales de ejercicio de la soberanía y evitan la cooperación internacional; comportamiento que termina socavando la capacidad de los Estados de formular políticas en lugar de fortalecerla; desde la paradoja de la globalización, Rodrik (2011) la define como la imposibilidad de alcanzar simultáneamente la democracia, la determinación nacional y la globalización económica, entendiéndolo que cuando el derecho a proteger los propios acuerdos sociales se contraponen a los requerimientos de la economía global, es esta última la que debería abandonarse. En este contrapunto, el debate distingue cuando

se trata de bienes públicos globales, de bienes sociales universales o de la cooperación para el desarrollo orientada a la reducción de las desigualdades internacionales.

Asimismo, y como señala Escribano Francés (2012), en ocasiones es difícil deslindar un bien público global de uno regional. Algunos bienes públicos globales pueden proveerse regionalmente (o incluso unilateralmente) sin caer necesariamente en la exclusividad; en cualquier caso, se requieren instituciones supranacionales que provean un marco de cooperación y que puedan capturar y redistribuir (internalizar) las externalidades positivas generadas por la interdependencia y mitigar las negativas.

El Acuífero Guaraní, un bien común del Mercosur

El Acuífero Guaraní constituye un bien regional comunal con una visibilidad y presencia relativamente reciente pero ostensible tanto en la agenda política como académica, en publicaciones científicas como de divulgación. Se encuentra en el subgrupo de aguas subterráneas, y –como cualquier otra reserva de agua– se origina en el ciclo hidrológico natural que se aloja en el subsuelo en estratos de material permeable, ocupando la totalidad de los intersticios de ese material geológico, circulando a través del acuífero y manteniendo el flujo desde los sectores de mayor a menor presión.

La administración de bienes comunes regionales como los acuíferos transfronterizos se ha materializado a lo largo de la historia mediante acuerdos entre países. América del Norte, Estados Unidos y Canadá mantienen un tratado de aguas limítrofes que data de 1909 a través de una Comisión que ha extendido sus funciones para operar sobre aguas subterráneas. Los Estados Unidos acordaron con México un Tratado para la utilización de aguas en 1944, que luego fue ampliado mediante acta en 1973, por la cual los estados se comprometen a limitar la extracción de agua subterránea en la cuenca baja del río Colorado. En América Central y América del Sur, hay también distintos acuerdos para regular la utilización del recurso de aguas, algunos de ellos específicamente referidos a las aguas subterráneas.

Ya en la región mercosureña existe un Proyecto de Manejo Sostenible de Aguas Subterráneas en América Latina (RLA/08/031/OIEA¹). Por su parte, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron en 1969 al tratado

1. Organismo Internacional de Energía Atómica, sección de Hidrología Isotópica.

de la Cuenca del Plata con el aporte de GEF/PNUMA/OEA². Hallamos también acuerdos binacionales. Brasil y Paraguay mantienen un acuerdo de cooperación integrada del río Apa (2006), mientras que Brasil y Uruguay acordaron trabajar sobre la laguna Merín y los tramos limítrofes del río Yaguarón (1978) y del río Cuareim (1991).

Respecto del Mercosur, los países miembro fundantes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) se encuentran sobre el Sistema Acuífero Guaraní (SAG), que se ubica al sudeste de América del Sur, entre los 12° y 35° de latitud sur y los 47° y 65° de longitud oeste y ocupa una superficie total de aproximadamente 1.100.000 km². Se encuentra territorialmente distribuida de la siguiente manera: Brasil con una superficie del 71,4 %, Argentina con el 18,9 %, Paraguay con el 5,9 % y Uruguay con un 3,8 %.

Acuífero Guaraní es una denominación unificadora de diferentes formaciones geológicas cuyo nombre fue dado por el geólogo uruguayo Danilo Antón en homenaje a la Gran Nación Guaraní, originaria de esa región. Cuenta con un potencial hídrico del orden de los 40.000 km³ y con capacidad para abastecer en forma permanente a 15 millones de habitantes del área que ocupa. El volumen total de agua almacenada se estima en 37.000 km³ y cada kilómetro cúbico es igual a 1 billón de litros. Tiene una profundidad de 1800 metros y su temperatura oscila entre 33° y 65°. Con la reserva relevada el acuífero podría abastecer durante 200 años a la población mundial, a razón de 100 litros por habitante por día. Es una de las reservas de agua potable más grandes del mundo. Respecto de su ordenación jurídica y administración en orden a resguardar el bien y su uso, existen, según Alonso Mendilaharsu (2014), distintos tratados internacionales, aunque insuficientes a los fines de regular aguas subterráneas transfronterizas.

En el escenario Mercosur, hay una primera referencia en el Tratado de Asunción de 1994, que incluyó artículos clave dentro del capítulo uno que tratan acerca de la necesidad de armonizar legislaciones para favorecer la integración.

El Consejo del Mercosur, como órgano superior y según la Decisión CMC/DEC 25/04 de julio del año 2004, creó el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní, con el mandato de elaborar un acuerdo relativo al Acuífero Guaraní. Ya en el año 2005, y con motivo de la XXIX Reunión del Consejo Mercosur realizada en la Ciudad de Montevideo el 8 de diciembre de ese año, en el comunicado conjunto de los presidentes de los Estados Parte del Mercosur, en el párrafo 20 se enuncia:

2. Global Environmental Facility (GEF), Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización de Estados Americanos (OEA).

Tomaron nota del estado de las negociaciones del Proyecto de acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, que consagra principios y criterios que garantizan la soberanía permanente e incuestionable de los cuatro estados parte sobre ese importante recurso hídrico transfronterizo, asegurando su utilización racional y sostenible. Asimismo, destacaron la importancia de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní.

Ese mismo año, el Grupo Ad Hoc presentó un proyecto de acuerdo sobre el Acuífero Guaraní que, en su artículo 1°, afirma que el Sistema Acuífero Guaraní es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, que son los únicos titulares de ese recurso (Arnaud, 2007).

Por su parte, el Parlamento del Mercosur redactó la Recomendación al Consejo del Mercado Común para el diseño de una política común respecto al uso de los Recursos del Acuífero Guaraní (MERCOSUR/PM/REC. 02/2008), en la que se refleja el papel de las diferentes partes interesadas:

Que el Acuífero Guaraní es una de las reservas de agua dulce más grandes del planeta, almacena unos 37.000 Km. cúbicos de agua y goza de una capacidad de abastecer a nuestra población por miles de años y que el mismo se encuentra distribuido en el territorio de cada Estado Parte del Mercosur.

Que no existe aún una Política, ni Legislación común que regule la explotación sustentable de las aguas superficiales y subterráneas transfronterizas, que la misma deberá contemplar la legitimación activa de las generaciones futuras, el control social y la participación ciudadana que son herramientas fundamentales para la preservación y el mantenimiento del mencionado recurso. Por lo antedicho, visto que no existe aún una Política, ni Legislación común que regule la explotación sustentable de las aguas superficiales y subterráneas transfronterizas, que la misma deberá contemplar la legitimación activa de las generaciones futuras, el control social y la participación ciudadana que son herramientas fundamentales para la preservación y el mantenimiento del mencionado recurso.

Los cuatro países del Mercosur integran el Programa Acuífero Guaraní, que se desarrolla con la finalidad de aumentar el conocimiento del recurso y elaborar normas para su protección y uso sostenible. El punto de partida fue el Acuerdo rubricado por los presidentes de los países en la primera sesión plenaria de la XXXIX Reunión del Consejo de Mercado Común, en el marco de la Cumbre de Jefes y Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados,

en agosto del 2010 en la Ciudad de San Juan –Argentina–, y que en su primer artículo estipula y reconoce que el Sistema Acuífero Guaraní es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, que son los únicos titulares de ese recurso. El acuerdo sobre el Acuífero Guaraní firmado entonces entraría en vigor en noviembre de 2020.

Dicho programa realizó, entre otras cosas, un inventario de pozos de producción en el Sistema Acuífero Guaraní (2010) con los siguientes resultados:

- a) Una explotación actual del recurso de 1.04 km³/año, con el 94 % en Brasil (donde cerca del 80 % está en el estado de San Pablo), el 3 % en Uruguay, el 2 % en Paraguay y el 1 % en Argentina. El 80 % del total se utiliza para el abastecimiento de agua para consumo humano, el 15 % para procesos industriales, y un 5 % para balnearios de aguas termales.
- b) Alrededor de 2.000 pozos profundos de producción están operando. Algunos, con capacidad de producir más de 500 m³/hora. Según los datos, con la extracción media actual, menos del 20 % del total produce más de 100 m³/hora.
- c) A través del SAG, se abastece de agua potable a muchas ciudades con poblaciones entre 50.000 y 250.000 habitantes, tal los casos de Tacuarembó y Rivera en Uruguay; Caaguazú y Ciudad del Este en Paraguay; y, en Brasil, Santana do Livramento y Caxias do Sul (Río Grande del Sur), Londrina (Paraná), Uberaba y Uberlândia (Minas Gerais) y Campo Grande (Mato Grosso del Sur).
- d) El SAG también representa un importante recurso geotérmico de baja entalpía: balnearios en el noroeste de Uruguay, partes vecinas de Argentina, y al norte en el área turística internacional de Iguazú.
- e) Usos industriales y agroindustriales (uso extenso e intensivo para el riego agrícola) potenciales, aunque con temperaturas del agua subterránea demasiado bajas para la generación de energía eléctrica convencional.

Entre los bienes comunales de alto impacto social, la preservación del agua dulce es relevante. Los gobiernos locales juegan un papel relevante pues les está delegado el uso y destino de los bienes comunales, al igual que los usuarios y las comunidades. En este sentido, ¿las decisiones de los gobiernos provinciales

y locales en orden a conservar el patrimonio natural y cultural de la región son valoradas por las comunidades?, ¿los planes de manejo de estos espacios son compatibles con sus intereses?, ¿qué se está haciendo desde los municipios para establecer otras alternativas sostenibles y así evitar el acelerado deterioro de los recursos naturales y sus impactos?

El bien agua está presente en las Constituciones nacionales de los países del acuífero. La Constitución Argentina delega en las provincias el dominio de los recursos naturales; en el caso de Paraguay, se menciona en relación al ambiente; mientras que Brasil y Uruguay refieren al agua explícitamente. Brasil cuenta con un antecedente de 1934 en el Código de Aguas, mientras que en los restantes países aparecen normas referidas a la gestión del agua recién hacia fines de la década del 90. En Argentina encontramos normas legales para la utilización del SAG en las provincias por las que corre la cuenca, básicamente ligadas a las actividades de uso del agua termal.

Los países del Mercosur que comparten el bien pactaron crear el “Proyecto de Declaración de Principios Básicos y Líneas de Acción para el Sistema Acuífero Guaraní”. Los gobiernos convinieron ponerlo en práctica con la intervención de organismos internacionales: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el Banco Mundial (BM) como agencia de implementación de los fondos GEF. Para ello las partes han acordado que la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (SG/OEA) actúe como agencia ejecutora internacional del Proyecto. La SG/OEA ejecuta técnica y administrativamente el Proyecto a través de su Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS-OEA) y con el apoyo administrativo de las oficinas localizadas en cada país. Tiene como designio “apoyar a los cuatro países para elaborar conjuntamente e implementar un marco común institucional, legal y técnico para manejar y preservar el Sistema Acuífero Guaraní para las generaciones futuras”.

En 2019, el Fondo Global para el Ambiente, en su papel de agencia, recibió la ratificación de que el Proyecto “Implementación del Programa de Acción Estratégica del Acuífero Guaraní: posibilitar acciones regionales” fue aprobado por el Secretariado del GEF como un proyecto de mediano porte y con un monto de donación de dos mil millones de dólares. Esta iniciativa es fruto del esfuerzo de coordinación transfronteriza entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que desde 2009 llevan adelante la elaboración del Programa de Acción Estratégica (PAE) donde se destaca la importancia del Acuífero Guaraní como un ecosistema y, posiblemente, una de las mayores reservas transfronterizas de agua dulce del planeta.

Dicho Proyecto posibilitará acciones regionales en el marco del objetivo estratégico del GEF de Aguas Internacionales, cuya finalidad es fomentar la cooperación entre estados para la adecuada gestión de los recursos hídricos. Se

busca ampliar los niveles de cooperación transfronteriza para fortalecer capacidades regionales y obtener un mayor conocimiento científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní. Específicamente acelerará la implementación del Plan de Acción Estratégico (PAE), con las siguientes líneas de acción: 1) consolidación de la cooperación técnica transfronteriza; 2) diseño y pruebas de campo para la red de monitoreo multipropósito y sus protocolos; y 3) participación de las comunidades, gobiernos y empresas, incorporación de la perspectiva de género, difusión y fomento de la capacidad de cooperación.

Gobiernos locales y gestión del Acuífero Guaraní

Si bien el rol de los gobiernos locales es clave en la gestión del Acuífero Guaraní, no se presenta como un tema clave de agenda local. La posibilidad de gestionar recursos comunes requiere de cooperación y confianza. Estos aspectos fueron abordados, entre otros, a través de una encuesta realizada en el año 2018 a gobiernos locales miembros de la Red Mercociudades por el Grupo de Estudios Institucionalidad Social y Mercosur (Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires). De las treinta y dos respuestas recibidas y en relación con la variable *confianza* (desagregada en confianza generalizada, confianza en instituciones y confianza respecto a las normas legales), los gobiernos locales confían en primer lugar en universidades y centros de investigación, luego en los gobiernos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, mientras que el menor grado de confianza corresponde a los gobiernos provinciales y a las empresas. Respecto de las decisiones adoptadas por los otros municipios de la Red, casi un 90 % considera que aquellas son confiables. Asimismo, se reconoce un alto grado de cumplimiento de los actos administrativos rubricados por los municipios. De ello se pueden problematizar condiciones ligadas a la reputación y reconocimiento de los actores gubernamentales, sociedad civil, redes, etc., como a la reciprocidad en cuanto a las obligaciones e intercambios de los bienes sociales a gestionar.

Si bien hallamos presente un valor como la confianza, que constituye un prerequisite a la hora de proyectar acciones conjuntas en torno de bienes comunes, no se encontraron acciones tendientes a gestionar el recurso del Acuífero Guaraní en forma conjunta. Ello permite inferir que aún es un tema de dominio de esferas técnicas de nivel supranacional, mientras los discursos de alto nivel gubernamental no involucran a las instancias locales de gobierno.

Esta distancia cognitiva atañe también a otras esferas: la falta de conocimiento sobre las aguas subterráneas, su potencial, su uso y sus restricciones aqueja a los pobladores, pero también a los medios de comunicación, parlamentarios

y a distintos niveles de gobierno. Un involucramiento es necesario de usuarios de agua subterránea (sectores agrícolas, mineros, de agua potable, entre otros) como de expertos dedicados al estudio del agua subterránea, al establecimiento de redes de monitoreo y bancos de datos hidrogeológicos, y a la capacitación.

Conclusiones

En esta contribución se ha analizado la relación entre dos vectores: por un lado, los bienes comunales como un elemento facilitador de la integración regional, especialmente en el nivel subnacional, y por otro, el Acuífero Guaraní como bien común regional y devenido en global a partir de la priorización del agua limpia, que además atraviesa casi todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

En cualquier caso, se alude a un cambio en los modos de gobernar, hacia una gobernanza global y en red, lo que abre paso a diversos niveles simultáneos de acuerdos y gestión. Se denota la necesidad de avanzar desde el plano supranacional hacia los gobiernos locales para un mayor involucramiento. Efectivamente, el agua y su cuenca subterránea desafía a los gobiernos y los coloca las más de las veces ante conflictos de intereses de difícil resolución.

Si bien ha sido declamada el agua como bien global, aún falta mucho camino hacia el conocimiento y concientización respecto de su uso, distribución y potencial para el desarrollo humano y la sobrevivencia de los ecosistemas. La cooperación regional e internacional permite gestionar la interdependencia de normas y estándares. Por su parte, el estudio y acción sobre el ambiente constituye un reto para las ciencias sociales, al revisar lo humano/social atravesado por naturaleza y cultura. Así, De Sousa Santos (2021) reconoce en el agua –sobre todo en el agua potable– uno de los bienes esenciales más escasos de dominio público, cuya gestión debe alejarse de intervenciones pensadas desde un “talle único”, sino respetuosas de los contextos y la diversidad cultural.

Referencias bibliográficas

- Alonso Mendilaharsu, L. (2014). Novedades jurídicas para la gestión, conservación y utilización del agua. Acuífero Guaraní. En L. F. Pastorino, *De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua* (pp. 213-221). Ediciones Cooperativas.
- Arnaud, V. G. (2007). El recurso del agua. En A. Argüelles, *El agua potable y sus problemas*. Instituto de Investigación y Desarrollo - Academia Nacional de Ciencia de Buenos Aires.

- De Sousa Santos, B. (2021). *El futuro comienza ahora. De la pandemia a la utopía*. Akal.
- Escribano Francés, G. (2012). Provisión de bienes públicos globales y economía política internacional. *Afdum*, 16, 39-54. Universidad Autónoma de Madrid.
- Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M. A. (1999). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21th Century*. UNDP and Oxford University Press.
- National Research Council (1986). Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management, Annapolis Maryland, April 21-26, 1985. National Academy Press.
- Ocampo, J. A. (Ed.). (2015). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores
- Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives*. Volumen 14, No 3, 137-158.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons, The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Mercosur: nuevas tensiones en el marco del COVID-19

Noemí Beatríz Mellado*

Introducción

El regionalismo latinoamericano adquiere nuevas dinámicas conforme a las tendencias globales y mutaciones que sufriera el actual sistema internacional, lo cual lleva a cuestionar al orden internacional de la segunda posguerra, el multilateralismo y gobernanza global, e incluso la consolidación democrática e inserción internacional. La conjunción de diversos factores domésticos y sistémicos puso en jaque los procesos de integración y cooperación, paralizándolos o retrocediéndolos, y al modelo de desarrollo e inserción internacional. En efecto, a medida que avanzaba la inestabilidad económica y política derivada por el fin del superciclo de las materias primas y de los cambios electorales de los países, se incrementaba la fragmentación y polarización doméstica y regional (Mellado, 2021, p. 37). Así, desde lo social, creció su vulnerabilidad sumergiéndose en una nueva década perdida, y desde lo político derivó en protestas sociales y fragilidad institucional afectando la gobernabilidad, tal como los casos de Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Brasil, México y Argentina.

* Especialista en Derecho de la Integración Económica. Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. ID <https://orcid.org/0000-0002-8833-0578>

A la agonía que sufría la cooperación e integración se le sumaron las consecuencias de la pandemia del COVID-19, la cual se encontró con la región debilitada y con escaso crecimiento debido a las políticas aplicadas en décadas anteriores y a las condicionantes sistémicas internacionales. Su impacto disruptivo llevó al estancamiento y retroceso económico, al desempleo y aumento del trabajo informal, en un marco de aceleración de las transformaciones tecnológicas que contribuyeron a incrementar la desocupación, los problemas medio ambientales, el endeudamiento externo y la pobreza, a la vez que disminuía la clase media y ampliaba la brecha de la desigualdad con un deterioro sin precedentes de la educación, acentuando la deserción escolar en sus distintos niveles, a la vez que agravaba los endeble sistemas de salud tanto públicos como privados. Si bien a partir de 2003 y hasta el 2019 hubo progresos en cuanto a la inequidad, la misma sigue siendo semejante a la de África Subsahariana y dos veces más grande que la brecha entre Asia emergente y las economías más avanzadas (Izquierdo et al., 2020, pp. 11-13).

De este modo, se vio afectada la capacidad de resiliencia regional mientras se acrecentaba la incertidumbre mundial, regional y nacional en un marco de interdependencia y comunicación global, en donde la crisis económica por efecto pandémico y el confinamiento produjeron una caída de entre un 13 % y 32 % en el comercio mundial de mercancías (Cepal, 2020). Algunos países reaccionaron tardíamente; otros adoptaron una actuación aislada e individualista de “sálvese quien pueda” frente a la alternativa de acción conjunta por medio de sus procesos de integración, tal como ocurrió con el Mercosur, pese a tener una institucionalidad social por demás desarrollada; también están los que adoptaron un accionar cooperativo y mancomunado como el SICA y la UE, que fueron capaces de establecer planes de contingencia regional.

En su trayectoria, el Mercosur fue capaz de incrementar el comercio intraregional en los primeros años de existencia y también, desde una perspectiva política, se consolidó como zona de paz y compromiso con la democracia. No obstante, exhibió problemas y contradicciones derivadas de la interacción de variables domésticas (distintas realidades políticas de sus miembros) con las regionales e internacionales. Entre las primeras se destacan las derivadas de la devaluación del real, los efectos de la crisis argentina del 2001 y el *default*, y el conflicto con Uruguay por las pasteras en el que se eludió la institucionalidad mercosureña a favor de la Corte Internacional de La Haya; entre las internacionales, sobresalen el papel primordial que adquirió el “regionalismo estratégico” (Briceño Ruiz, 2006; Sanahuja, 2007; Bizzózero, 2014) como respuesta de los Estados al proceso de mundialización y al cuestionamiento del multilateralismo en sus diversas dimensiones (Mellado, 2018).

La coincidencia ideológica y de intereses en el nuevo siglo llevó a incorporar a Venezuela como miembro pleno (2012) en virtud de sus potencialidades energéticas, hasta que la muerte de Chávez y la asunción de Maduro sumieron a ese país en una crisis humanitaria, socioeconómica y política sin precedentes. En respuesta, el Mercosur resolvió la suspensión de ese país en su condición de Estado parte por aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático (5 de agosto de 2017), lo cual se convirtió en otro factor de disputa hacia el interior del bloque en el marco de un cambio de la coyuntura política regional, incrementando sus tensiones, como también afectando a Unasur y a la Celac.

En ese sentido, la crisis mercosureña actual está agravada por un proceso de desinstitucionalización y retroceso en su funcionalidad jurídico-institucional, al tiempo que se ve afectada por el fenómeno disruptivo de la pandemia que incidió en la vida de cada uno de los habitantes y expuso los problemas estructurales que arrastraba desde hace décadas, haciendo más vulnerable a la región por un crecimiento económico endeble o retroceso. Desde el punto de vista social, la Cepal considera una nueva década perdida, con conflictos de gobernabilidad, una monopolización de la pandemia y una agenda pública que exhibe su hiperpresidencialismo. Ello se produce en un contexto de crisis multidimensional y gobernanza global, ya que los cambios estructurales tuvieron consecuencias en la distribución del poder con la aparición de nuevos actores, incluso no estatales, con pérdida del control estatal efectivo. El auge del autoritarismo, el populismo, el proteccionismo y el escepticismo hacia las instituciones multilaterales resultan desafíos a encarar. Frente a estas transformaciones del sistema internacional adquiere importancia la inserción internacional de los países periféricos y de los emergentes, sobre todo China e India por la red de interdependencia que establecieron con América Latina.

Recordemos que el escenario internacional del libre comercio en el que nace el Mercosur estuvo influenciado por EE. UU. con la Iniciativa Bush para las Américas (1990) y el Acuerdo que celebrara con el Mercosur –cuatro más uno– con el fin de compatibilizar la integración regional con dicha iniciativa (Mellado, 1995, pp. 28-29). Asimismo, ese escenario estaba marcado por el fin de la Guerra Fría, la globalización, la apertura y liberalización económica y el regionalismo abierto (Cepal, 1994) o estratégico, porque limitó la apertura de sectores principales como el azucarero y el automotriz (Briceño Ruiz, 2021, p. 15). En 1994, cuando avanzó hacia la Unión Aduanera definiendo el Arancel Externo Común (AEC) y exceptuando a ciertos sectores, a través del Protocolo de Ouro Preto, definió la funcionalidad jurídico-institucional y reconoció al bloque como sujeto de derecho internacional; la influencia del país del norte también estuvo presente a través del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En cambio, el escenario actual muestra una mayor complejidad derivada de las transformaciones tecnoproductivas a nivel mundial que producen un "... frenético proceso de acumulación y reproducción del capital que cabalga sobre incesantes oleadas de innovaciones tecnológicas para realimentar, precisamente, la concentración de los medios de producción y la expansión de los mercados" (Halperín, 2021). Este desarrollo tecnológico adquiere un ritmo tal que lleva a una competencia atroz. Allí encuentra explicación la segmentación de los procesos productivos "a escala internacional conformando cadenas globales de valor ("desintegración de la producción") y cuyos eslabones están supeditados a dichas sustituciones tecnológicas" (Halperín, 2021, 50). Así, la fragmentación de las cadenas productivas produjo una relocalización de las actividades y cada eslabón de la cadena buscó el lugar más competitivo para desarrollarse, aumentando el comercio intraempresas e intraindustrial (dos tercios del comercio internacional es intrafirma), causando tensiones entre el ámbito transnacional en el que se desarrollan las actividades económicas y financieras, y el nacional, requiriendo respuestas por parte de los Estados (Mellado, 2015, p. 80). De esta forma se intensifica "...el comercio internacional de bienes y servicios intermedios, en tanto la internacionalización de los mercados internos viabiliza esa fragmentación productiva y simultáneamente universaliza los hábitos de consumo ("integración de los mercados")" (Halperín, 2021, p. 50, citando a Blyde, 2004, p. 58).

Estas dinámicas globales y transnacionales tienen consecuencias sobre las estructuras productivas regional y local, en la reconfiguración territorial y en los Estados, como producto de su interacción con los mercados y sus actores; de allí la articulación entre las políticas exteriores con las domésticas para la provisión de bienes públicos globales y regionales.

En momentos de alta incertidumbre se asiste a la disputa hegemónica (Gilpin, 1988) entre EE. UU. y China, luego de que esta se iniciara como jugador global. Hirst y Malacalza (2020, p. 46) opinan que la confrontación sinoestadounidense centra su eje en lo económico-comercial y científico-tecnológico más que en lo geopolítico, lo que la diferencia de lo que sucedió durante la Guerra Fría entre EE. UU. y la Unión Soviética. Asimismo, la UE se retrae como actor internacional luego de la decisión del Reino Unido de abandonar el bloque como Estado miembro (Brexit) y del tsunami que se produjo en el escenario europeo por los Tribunales Constitucionales de Alemania, Rumania y Polonia, que desafiaron al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y en consecuencia al derecho de la Unión. Afirma Mellado (2021, p. 35) que China, además de haberse integrado a la OMC, ha llevado a cabo un proceso de transformación económica con el desarrollo de sectores de alta tecnología abriéndose a la competencia en las cadenas globales de valor. De allí

que, para ese país, América Latina en general sea una fuente de industrias extractivas y de producción de alimentos poco elaborados, reconfigurando su relación Sur-Sur por Norte-Sur de naturaleza bilateral frente al poderío que ha adquirido (Cardona Cardona, 2020, p. 72). La difusión de nuevas tecnologías y su impacto de orden interno e internacional convirtieron al Mercosur en un actor marginal en las cadenas de valor, las que se conformaron en torno a los centros del poder económico mundial: EE. UU., China y Alemania (Banco Mundial, 2017). Es por eso que las corporaciones transnacionales, en su interdependencia con los Estados nacionales, cumplen un rol particular bajo distintas formas del regionalismo estratégico (Axline, 1999; Briceño Ruiz, 2011)¹. Estos nuevos fenómenos inducen a afirmar, entre otras cosas, la emergencia de un nuevo orden mundial poshegemónico (Nolte, 2019), multipolar o multiplex (Amitav Acharya, 2017); la reconfiguración global del poder (Ayuso, 2019); la crisis de la globalización, de la hegemonía (Sanahuja 2019; Tussie, 2019) o del orden internacional (Ikenberry, 2018). Para otros es una fase de transición “donde el antiguo orden mundial ha dado lugar a múltiples órdenes”, que “conviven con el desorden” (Grabendorff y Serbin, 2020, p. 9). También están los que sostienen que se debe a la emergencia de ciertos países como grandes potencias (EE. UU., China y Rusia), junto a Japón y Alemania como potencias tecnológicas (Carmona, 2020, p. 70). Desde lo regional, al desentendimiento estratégico de los EE. UU. con América Latina luego de la Guerra Fría, se sumó la influencia económica de China y el retorno geoestratégico de Rusia a América Latina y el Caribe.

En la carrera mundial por producir vacunas contra el virus pandémico vemos que se destacan EE. UU., Rusia, China y la UE, de lo que sobreviene un discurso sobre su producción y distribución que impacta regionalmente. Al concebirse el virus SARS-COV-2 como una “amenaza”, se implementaron medidas nacionales de control social tales como restricciones a las libertades

1. Se crearon: Secretaría Social Permanente (2007); Parlasur (2005); Instituto Social del Mercosur–ISM– (2007) y Unidad de Participación de Apoyo Social (2010); las Cumbres Sociales del Mercosur (Mellado y Ali, 2013, p. 346); en 2007 se aprobó la “Declaración de Principios del Mercosur social”; en 2008 el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur–PEAS– y la Comisión de Coordinación de Ministros del Área Social del Mercosur–CCMAS– para la elaboración del documento aprobado en 2010 que incorporara la universalización de la salud pública y la educación, la inclusión productiva, las garantías de acceso al trabajo decente y los derechos previsionales. También el Plan de Acción para la conformación del Estatuto de la ciudadanía del Mercosur establecido por la Decisión CMCN° 64/10, con miras a su implementación en el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción (26 de marzo de 2021), que en esta fecha solo se presentó la nueva versión.

ambulatorias y de movilidad de bienes y servicios, con controles fronterizos que llevaron a un aislamiento internacional y social frente a una problemática global, visualizando contradicciones entre los niveles decisorios nacionales, subnacionales y locales, así como también entre países y hacia su interior, agudizando la crisis y denotando sus debilidades para la toma de decisiones colectivas y el trabajo mancomunado (Mellado, 2021, p. 34).

Como sostuviera anteriormente (Mellado, 2021, p. 37), antes de la pandemia el escenario económico mercosureño mostraba su fragilidad por el fin del *boom* de los *comodities*, el retroceso del comercio mundial como producto de las guerras comerciales y las políticas proteccionistas unilaterales en un marco de reafirmación de los nacionalismos, generando una disminución de la interdependencia económica. También desde el punto de vista político, a nivel doméstico, hubo un retroceso con falta de confianza en las instituciones y partidos políticos con impactos de gobernabilidad.

Por lo general, fue el contexto internacional el que sirvió de incentivo a la integración y no la exigua complementariedad de las economías del Cono Sur, las cuales tienen matrices productivas semejantes que las convierten en monoproductoras y monoexportadoras. De allí que las tensiones derivadas de las relaciones económicas externas renacen y conducen a cuestionar la flexibilización del bloque al haberse sumado fuertes divisiones entre los gobiernos que condicionan la toma de decisiones trascendentales como las de inserción y las relativas a enfrentar el complejo contexto pandémico.

En este marco es pertinente preguntarse: ¿cuál fue la contribución de la funcionalidad jurídica institucional a la gobernabilidad regional para que después de 30 años de evolución se esté replanteando objetivos y alcances del proceso? Dicho interrogante se desprende de los elementos que definen a un proceso de integración, esto es, los objetivos y alcances del proceso y de las instituciones propias que posibiliten la acción colectiva (Cimadamore, 2004). Es necesario por tanto “generar mecanismos de toma de decisiones y resolución de conflictos que aseguren la gobernabilidad para el conjunto integrado” (Mellado y Ali, 2010, p. 167). Porque a medida que evoluciona el proceso, no solo debería aumentar la interdependencia entre sus miembros, sino que debería producirse una serie de transformaciones políticas, económicas, sociales y espaciales que generen nuevos conflictos; de allí la exigencia de administrarlos a través de las instituciones necesarias que permitan contrabalancear el impacto del espacio ampliado.

Sostienen Mellado y Ali (2010) que la estructura político-institucional del Mercosur es de naturaleza intergubernamental, producto de la tendencia de los gobiernos de asumir ellos mismos su conducción y desechar cualquier intento de afectación del poder decisorio estatal. En esta concepción se retoma

la perspectiva teórica del intergubernamentalismo de los años ochenta y noventa, en el que el neorrealismo vuelve a colocar al Estado como protagonista esencial de la integración. La perspectiva intergubernamentalista liberal de Andrew Moravcsik (1999, p. 472) asegura que, en un contexto racionalista de maximización de beneficios y minimización de costos, los intereses nacionales por presiones domésticas son los que definen la línea de acción en las relaciones interestatales y de creación de instituciones (intergubernamentales o supranacionales). En esta perspectiva, los intereses y las acciones racionales son cruciales para explicar los procesos regionales, examinando los factores que generan un efecto derrame y una mayor integración. De esta forma, la dinámica de la integración regional estaría determinada, por un lado, de acuerdo con las preferencias de los gobiernos que apoyan la integración cuando esta suple una función utilitaria, es decir, cuando reafirma los intereses nacionales (Sánchez, 2002). Por otro, es el Estado quien mantiene el control sobre el proceso de integración desde su inicio y en cada una de sus etapas conforme a sus intereses y al poder relativo que pueda ejercer ante una cuestión concreta (Malamud y Schmitter, 2006). Edgard Vieira (2008) considera que esta visión tiene un componente “estatocentrista”, producto de que las teorías de las Relaciones Internacionales centren su eje de estudio en las relaciones entre Estados Nación.

Si bien en sus orígenes la naturaleza del Mercosur fue eminentemente comercialista, durante su trayectoria logró desarrollar distintas dimensiones, las que en la actualidad pierden interés frente al debate actual sobre los alcances y objetivos del proceso en cuanto a requerimientos de cambios, reformas y flexibilización, por lo que se convierte en nuestra problemática de estudio. Se parte de reconocer a la política y a la economía como esferas del ámbito social (Berzosa, 2003, p. 57). Aunque ambas “tienen un grado relativo de autonomía”, entre ellas se establece una relación de interdependencia; así, “la economía requiere adoptar decisiones desde la política, lo que significa elegir entre unas opciones y otras” que pueden estar condicionadas por la ideología de los que gobiernan mientras que la toma de decisiones políticas está imbuida por factores económicos que a veces limitan la acción política. Esa interdependencia en ocasiones es complementaria pero otras veces puede ser conflictiva. Por tanto, se tendrán en cuenta tanto factores económicos como políticos, con eje en la interdependencia económica, la convergencia política y la funcionalidad jurídica-institucional, que le otorgan especificidad a la configuración del Mercosur y al accionar de los Estados parte al momento de diseñar estratégicamente su participación como actores en los ámbitos internacional y regional, ya que dichas acciones condicionan la capacidad conjunta para enfrentar los desafíos derivados de la realidad actual.

Tensiones en el regionalismo latinoamericano del siglo XXI

Latinoamérica no es un conjunto homogéneo, sino que se caracteriza por la heterogeneidad de los países. Sin embargo, los desafíos y riesgos a enfrentar en un mundo de incertidumbre pospandémico son similares, se reclama un accionar mancomunado y cooperativo pese a que se encuentra fraccionada y erosionada su integración regional por desacuerdos y conflictos de intereses entre los gobiernos, como se expresara. El regionalismo para ellos no es más que un proyecto de organización del espacio regional conforme a líneas económicas y políticas que responden a sus intereses específicos (Giacalone, 2020, p. 94). Es por ello que “sigue siendo un campo en disputa con una integración postergada entre la proclama discursiva de unidad y su relato de identidad regional”, comprobadas en las distintas Cumbres Presidenciales a través de sus Declaraciones y Comunicados, “y los conflictos económicos y disensos políticos que la disgregan” (Celi, 2020, p. 27; Mellado y Alí, 2010). Esto no es nuevo en América Latina, ya en un estudio titulado “Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina” que hicieramos en 1985 en el ámbito del Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP con la Dra. Gloria Mendicó, entre otros, y bajo la dirección del Dr. Schaposnik –antes de la existencia del Mercosur–, si bien se demostraba una actitud integracionista clara (el 97 % estaba de acuerdo con la integración latinoamericana), se identificaban como los tres principales obstáculos, en orden decreciente, la falta de voluntad política, la dependencia de Latinoamérica a los países centrales y por último, las diferencias políticas (Instituto de Integración Latinoamericana, 1986, p. 156). Ante crisis políticas o económicas son necesarios mecanismos que permitan implementar las decisiones, ya que, si bien la formulación de políticas es necesaria, requiere de los mecanismos de implementación para la gobernabilidad (Prats, 2003, p. 260).

El siglo XXI nació con fuertes críticas comunes a las políticas socioeconómicas aplicadas en la década anterior. Sin embargo, la crisis económico-financiera de 2008 introdujo a la región en la incertidumbre ya que golpeó al capitalismo en su núcleo central, debilitando al multilateralismo global y regional (Mellado y Tetaz, 2016, p. 95). En lo regional aparecieron nuevos temas de agenda, como la seguridad energética y alimentaria, infraestructura, seguridad regional, asimetrías y temas sociales que se incorporaron en las diferentes organizaciones generadas en esa época (CSN, Unasur, ALBA-TCP, Celac).

En este contexto y en un marco crítico al modelo neoliberal y al regionalismo abierto de la década de los noventa, se fue reconfigurando el Mercosur a partir del Consenso de Buenos Aires (2003) como expresión del nuevo

discurso integracionista y del eje argentino-brasileño, en el que se destacan: el papel estratégico del Estado, la participación de la sociedad civil y la consideración estratégica del bloque para lograr una mejor inserción internacional, ampliando los objetivos comerciales hacia los políticos, sociales y productivos (Briceño Ruiz, 2011, p. 121). Esta situación se vio favorecida por la convergencia política de entonces (afinidad política e ideológica de los gobernantes), sobre todo del diálogo bilateral entre Lula da Silva y Néstor Kirchner, que permitió el cambio de agenda y un revisionismo de la política externa brasileña (Gratius y Gomes Saraiva, 2013, p. 2), que llevó a generar nuevas organizaciones con objetivos de distinta naturaleza (Unasur, ALBA-TCP, Celac) y de distintos tipos de multilateralismo regional (Mellado, 2018). Para Gardini (2010), esa convergencia regional surgió por el consenso de los gobernantes en su relación con la potencia hegemónica (Cumbre de Presidentes del 2005 en Mar del Plata), el rol del líder regional (Brasil) y el modelo de desarrollo adoptado, que actúan como condicionantes de las políticas exteriores. En estas la ideología de los Ejecutivos ha jugado un rol fundamental por el hiperpresidencialismo que particulariza al bloque.

También contribuyó el superciclo de las materias primas (agrícolas y minerales, incluido el petróleo), que dio lugar a un regionalismo de distintas denominaciones: heterodoxo; estratégico y continental; poscomercial; poshegemónico; posliberal; regionalismo del siglo XXI, caracterizando a esa época como la “marea rosa” (Panizza, 2006). Pese a las variadas nominaciones y la inexistencia de un concepto unívoco del fenómeno, “no modificó los elementos estructurales” que lo caracterizaran, vinculados con la escasa diversificación productiva y su dependencia de las materias primas (Mellado, 2017, p. 29). Ni el regionalismo abierto ni el de la marea rosa fueron capaces de modificar las estructuras productivas ni las relaciones económicas intrarregionales y extrarregionales que permitieran superar la condición periférica en el sistema internacional.

Como consecuencia de los entendimientos anteriores se elaboró un Programa de Trabajo para el 2004-2006 que receptó las propuestas de los países tales como las asimetrías, la dimensión social y participación de la sociedad y la creación de un fondo estructural para el desarrollo, lo que llevó a crear el Fondo de Convergencia Estructural (Focem) y el Parlamento del Mercosur a través de su Protocolo Constitutivo por Dec. 23/05, que no tiene naturaleza legisferante sino solo de funciones consultivas y deliberantes a través de Declaraciones y Recomendaciones. La envergadura que adquirió la cuestión social produjo una reestructuración orgánica y la generación de normativas de diferente naturaleza².

2. Para consultar la agenda externa extrarregional del Mercosur hasta 2015, véase Mellado Noemí B. (2015, p. 102).

No obstante, los Comunicados y Declaraciones de las Cumbres Presidenciales (no contempladas en su estructura orgánica) son de naturaleza retórica y declarativa, aunque aparecen ciertos temas transversales como la prioridad de la dimensión política y social, el reconocimiento del compromiso democrático, la paz y el desarme y el respeto a los derechos humanos (Mellado y Ali, 2010, p. 183). Las creaciones institucionales y la profusión normativa generaron confusión institucional dentro del mismo proceso (Halperín, 2011), y también obstaculizaron la implementación de políticas y decisiones públicas (Mondelli, 2008), complejidad que contribuyó a la inercia de los socios. El pensamiento similar de los gobernantes coadyuvó al resurgimiento del nacionalismo en lo económico (proteccionismo) y a la politización de las agendas externas para fortalecer el eje Sur-Sur. En ese contexto, China e India se convertían en socios comerciales estratégicos.

Sin embargo, en la segunda década del actual siglo se agudizó la incertidumbre regional por la situación socioeconómica y política derivada de la finalización del ciclo de bonanza de los *comodities* y las modificaciones resultantes de variables electorales que representan una orientación ideológica distinta en los nuevos gobiernos y tensiona la convergencia política de la década anterior. Asimismo, la existencia de una multiplicidad de propuestas de diversa índole como instancias de concertación, cooperación e integración, que generan sus propias normativas, abrió el paso a una yuxtaposición regulatoria y fue perdiendo incidencia en las agendas global y regional por su incapacidad para converger en acciones comunes.

Los cambios electorales tuvieron distintos matices e impactos. En Argentina, la asunción del nuevo presidente Alberto Fernández, si bien desplazó al macrismo, exhibe una manifiesta indefinición interna y externa tanto global como regional. A Brasil los problemas políticos lo llevaron a un debilitamiento de su protagonismo regional y el actual gobierno de Bolsonaro cambió la orientación política del antecesor Partido de los Trabajadores (PT), exhibiendo signos de inconsistencia en su política exterior, ya que no solo renunció a su papel de líder regional y a su actuación como actor global, sino que además viene cuestionando al bloque. Venezuela, como ya se manifestara, está sumida en una de las peores crisis, lo cual indujo a los restantes miembros mercosureños a su suspensión en su condición de Estado parte por aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, aduciendo “[...] ruptura del orden democrático” por parte de Maduro (Diario El Día, 2021, p. 2). En Uruguay asumió un nuevo mandatario, Luis Alberto Lacalle Pou del Partido Nacional, con una orientación política y económica diferente a la de su antecesor y también objetando el funcionamiento del Mercosur. Paraguay, en 2012, sufrió un golpe parlamentario que destituyó al presidente Fernando Lugo, lo que motivó la suspensión de ese país por la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre

Compromiso Democrático. Aprovechando dicha circunstancia, se decidió el ingreso de Venezuela al bloque teniendo en cuenta que el Protocolo de Adhesión databa de 2006 y su entrada se encontraba bloqueada por el congreso paraguayo. En 2013, ocupó el cargo de presidente de Paraguay Horacio Cartes del Partido Colorado y, siguiendo la misma línea política de su antecesor, en 2018 asumió el candidato oficialista Mario Abdo Benítez.

Por tanto, se acrecienta la fragmentación, reforzada por las polarizaciones políticas que dependen del discurso de los actores políticos que buscan sus propios objetivos, hecho que no solo nutre las fracturas ideológicas, sino que se ve acompañada de una narrativa excluyente, alimentada desde la descalificación a los que piensan distinto, lo que afecta la aptitud de concretar respuestas regionales, y paraliza los procesos de integración y los organismos de concertación política. La dimensión política manifestó la crisis de representación que implicó un retroceso democrático por desconfianza en las instituciones políticas y un descontento con las élites políticas y liderazgos existentes para satisfacer las demandas ciudadanas (Grabendorff y Serbin, 2020, p. 7; Barral Verna, Basco y Garnero, 2020, p. 20). Están emergiendo otras formas de hacer política; ante el acrecentamiento del poder, está la respuesta de la ciudadanía desde abajo “para neutralizar, en parte, el avasallamiento que el poder ejerce sobre el débil” (Berzosa, 2003, p. 68). De allí el rol que juegan las organizaciones y movimientos sociales o grupos *ad hoc* en defensa de los derechos conculcados, como en Argentina los de “defensa de la presencialidad en la educación”, las de padres por “la vacunación de sus hijos menores con enfermedades preexistentes”, etc.

Estas problemáticas políticas se articularon con la crisis de los organismos surgidos en la década anterior. Mientras unos se paralizaron (ALBA, Celac), otros se desintegraron (Unasur, G3), se desinstitucionalizaron o retrocedieron (Mercosur). Pese a que este regionalismo se encontraba en peligro existencial, surgían la Alianza del Pacífico (AP) y el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur); este último no ha sido exitoso sino que es nominal, encontrándose cuestionado, a la par que la AP plantea serios interrogantes por la declinación de su impulso inicial.

En la academia las posiciones tampoco son convergentes para encontrar explicación a esta crisis: una postura se enfoca en la incidencia de “factores externos” y orienta a la superación de las tensiones por medio de la inserción en el mercado global sobre el impulso a la integración regional (Silva Flores et al., 2018, pp. 5-12; Botto, 2017, pp. 155-174). Sin embargo, “no son los factores externos sino la forma en que los gobiernos procesan esos factores lo que influye en un regionalismo que expresa los intereses de política exterior de sus gobiernos promotores” (Giacalone, 2020, p. 116). Otros enfatizan su explicación en las

tensiones derivadas de “ideologías” no convergentes (Gomes Saravia y Granja Hernández, 2019, pp. 159-182). Por último, están los que sostienen un cambio en las preferencias del modelo de regionalismo, debido a que la actuación de los gobiernos en política exterior es producto de las transformaciones políticas domésticas que pueden modificar las preferencias nacionales con relación al modelo (Sanahuja, 2017). La realidad demuestra la flaqueza de los enunciados retóricos y grandilocuentes de las Declaraciones, Resoluciones y Acuerdos, los cuales en el fondo no hacen más que solapar el privilegio que tienen los objetivos nacionales sobre los regionales (Mellado, 2020, p. 127).

La pandemia acentuó el fraccionamiento entre los países. Cada uno se concentró en sus propias fronteras y volcó sus esfuerzos a su agenda interior en desmedro de los instrumentos de cooperación e integración (Mellado, 2020, p. 126), prevaleciendo el unilateralismo frente a la actuación mancomunada, denotando abiertamente las dificultades de la acción regional. Al fortalecerse el rol del Estado con más nacionalismo, proteccionismo, unilateralismo y polarización ideológica se exacerbó la prevención y desconfianza por el vecino dándose los países las espaldas entre sí, aislándose cada vez más y afectando la trayectoria futura del regionalismo.

El Mercosur en debate: su flexibilización

Los cambios electorales acaecidos en la subregión marcaron momentos de convergencia y divergencia política regional; en la actualidad se vive un momento de significativas divergencias como consecuencia del interpresidencialismo que subordina el impulso o su marcha (Noto, 2002). De este modo, la integración queda sujeta al voluntarismo autolimitante del interés nacional de los distintos gobiernos y funcionarios de turno (Mellado y Urriza, 1994), dependiendo el proceso y su funcionalidad jurídica institucional de las élites políticas gubernamentales y de transitorios consensos por los diversos intereses nacionales en juego y no por los regionales.

Hasta ahora en el Mercosur, del mismo modo que en el regionalismo latinoamericano en su conjunto, la participación de los actores sociales ha sido marginal y en general ha tenido fines tendientes a la legitimación de los distintos proyectos. Por eso es que nos enfrentamos a procesos que van de “arriba hacia abajo”, facilitados por la inexistencia de una institucionalidad regional desarrollada y efectiva, con normativas y procedimientos democráticamente delineados que garanticen participación y derechos a la ciudadanía. Así también por la tendencia de los gobiernos a reducir la actuación y protagonismo de las instituciones para asumir ellos mismos la conducción mediante

el proceso de Cumbres Presidenciales (Mellado, 2010, p. 10), que en el fondo responden a las concepciones realistas y neorrealistas de la Relaciones Internacionales.

Para Bolsonaro, el Mercosur ya no es su prioridad, conforme declarara el nuevo gobierno brasileño, además de mostrar su desagrado por el nuevo mandatario argentino (2019), lo cual acentúa su estancamiento. En la anterior década, si bien el bloque le sirvió a Brasil de trampolín para su proyección mundial y actuación como actor global, aparentemente ha desistido de ese liderazgo o protagonismo y ningún otro miembro muestra condiciones ni actitudes de convertirse en líder regional o tener ambiciones internacionales. El gobierno brasileño solo se contenta en seguir la política estadounidense, con consecuencias disgregadoras para el conjunto regional.

Desde la perspectiva de la interdependencia económica, se acrecentaron los obstáculos de acceso al mercado intrarregional debido a una escasa armonización regulatoria, la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas frente a la volatilidad cambiaria y las recurrentes crisis económicas; la existencia de políticas sociales, laborales y fiscales divergentes que distorsionan la competitividad; la existencia de comercio administrado; acuerdos de servicios, compras públicas e inversiones con diferente grado de aplicación que conducen a preferenciar el intercambio desigual con mercados extrarregionales en desmedro del intrarregional. En efecto, las exportaciones de bienes extrazona en 2020 fueron de USD 250.851,7 millones a diferencia de las intrazona, de USD 29.139,5 millones. Mientras que las importaciones extrazona llegaron a USD 176.310 millones, las provenientes del Mercosur alcanzaron los 39.477,1 millones (SECEM, 2021). También hay diferencias respecto a la composición del comercio: en tanto en el intrarregional priman las manufacturas un 76 % con relación al 24 % de productos primarios, en el extrarregional solo un 45 % es de manufacturas, en promedio 2018 - 2019 (Cepal, 2020a). Subsiste la fragilidad externa derivada del patrón productivo, en virtud del cual la canasta exportadora se basa en las ventajas comparativas de sus materias primas y el protagonismo de China como socio comercial agudizó la reprimarización (Mellado y Tetaz, 2016, p. 119) convirtiéndola en fuente de industrias extractivas y de producción de alimentos poco elaborados, tal como lo expresara con anterioridad. En el siguiente cuadro se podrá apreciar que de la canasta exportadora de Argentina y Brasil los tres principales productos se concentran en bienes primarios, y que aun así su potencial exportador es mayor.

Cuadro I. Potencial exportador de Argentina y Brasil

Habas de soja 1201						Torta de aceite de soja 230400						Carne bovina 020130					
Pais	Expo. reales	Potencial s/ explotar	Pais	Expo. reales	Potencial s/ explotar	Pais	Expo. reales	Potencial s/ explotar	Pais	Expo. reales	Potencial s/ explotar	Pais	Expo. reales	Potencial s/ explotar	Pais	Expo. reales	Potencial s/ explotar
Argentina																	
China	2,3 M M	948.3 M	Vietnam	1.3 M M	914.6 M	Chile	162.1 M	305.7 M									
España	5.3 M	110.4 M	Indonesia	947.6 M	743.8 M	EE. UU	-	101.2 M									
Indonesia	1.4 M	107.9 M	Países Bajos	251.4 M	395.7 M	Brasil	16.7 M	52.3 M									
Vietnam	7.8 M	93.5 M	España	550.1 M	70.6 M	Países Bajos	139.4 M	-									
Rusia	15.5 M	70.7 M	Argelia	483.5 M	134.4 M	Alemania	272.5 M	-									
Alemania	4.3 M	61.4 M	Tailandia	200.1 M	405.5 M	Japón	-	39.1 M									
Pakistán	7.9 M	55.7 M	Malasia	504.9 M	56.8 M	Italia	-	22.2 M									
Países Bajos	2.8 M	58.4 M	Polonia	541.2 M	19.2 M	Argelia	48.8 M	-									
Turquía	9.9 M	51.2 M	Alemania	108.8 M	451 M	Libano	72.3 M	16.7 M									
Brasil																	
China	21.2 MM	13 MM	Indonesia	645.3 M	241 M	Chile	300.9 M	-									
Argentina	59.4 M	1.4 MM	Vietnam	237.3 M	624.9 M	EE. UU	267.7 M	-									
Países Bajos	561.2 M	437.9 M	Tailandia	717.8 M	20.7 M	Países Bajos	90.3M	-									
Irán	395.8 M	588.7 M	Países Bajos	1.1 MM	-	Japón	7.8 M	-									
España	772.7 M	159.3 M	Francia	652.5 M	-	Alemania	52.4 M	-									
Tailandia	619.3 M	251.7 M	Irán	168 M	356.2 M	Uruguay	20.6 M	-									
Indonesia	2 M	847.5 M	Alemania	546.4 M	406.3 M	E. Árabes	38.4 M	-									
Turquía	252.3 M	491.3 M	Colombia	23.7 M	406.3 M	Corea del Sur	166.7 M	-									
Alemania	294.2 M	415.9 M	Corea del Sur	560 M	-	Italia	26.2 M	-									

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Trademap: <https://www.trademap.org/Index.aspx>. Nota: M.M (Mil Millones)

Respecto a la unión aduanera, la misma sufre múltiples perforaciones por regímenes especiales de importación, variadas excepciones individuales oportunamente permitidas y por preferencias arancelarias diferenciadas pactadas en los acuerdos comerciales vigentes que impidieron coordinar una política comercial común. Además, los sectores azucarero y automotriz, como se expresó, no están comprendidos por el Arancel Externo Común (AEC), por lo cual el comercio recíproco se regula por acuerdos bilaterales (Mellado, 2021, p. 49). Existen dificultades normativas al concretar acuerdos con terceros países debido a las disposiciones del Tratado de Asunción (art. 2), que establece que “el mercado común está fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados”, y a la Decisión CMC 32/2000, que obliga a negociar en bloque como consecuencia de la existencia de una Unión Aduanera que supone la adopción de una política comercial común en virtud de lo cual los miembros deben estar de acuerdo para avanzar con nuevas negociaciones. En consecuencia, el relacionamiento externo es frágil, con pocos acuerdos comerciales y un mecanismo decisorio interno de consenso o unanimidad que permite a los miembros bloquear el avance por divergencias sobre los objetivos de inserción internacional.

Los socios menores sufren el desencanto desde el momento mismo en el que se negoció el AEC en 1994. En efecto, ellos permitieron el aumento de los niveles arancelarios de los bienes intermedios de uso difundido y el consiguiente desvío de comercio frente al beneficio del acceso al mercado ampliado. Este objetivo se frustró por el accionar de Argentina y Brasil que obstaculizaron la libre circulación de bienes (Lucángeli, 2021).

El estado de situación incidió para que los miembros se plantearan un debate sobre los alcances y objetivos del proceso: esto es la protección efectiva que pueda proporcionar el AEC y la posibilidad de que los países puedan prescindir de la negociación conjunta y permitir acuerdos parciales de manera tal que puedan negociar con terceros países futuros acuerdos.

Este debate promovido por Uruguay data de muchos años (2000) y fue promocionado por distintos gobiernos (Jorge Battle, Tabaré Vázquez), pero en esas ocasiones el Mercosur era prioritario para el eje argentino-brasileño (Porzecansky, 2014); en cambio, el apoyo de Brasil a Uruguay en el tema es más actual. El gobierno de Jair Bolsonaro viene alentando la discusión sobre la reducción unilateral del AEC, lo que puede afectar la dinámica del relacionamiento interno y externo del bloque como también la radicación de IED. Ya en 2017 se planteaba reducir el Mercosur a una zona de libre comercio o subir la apuesta para su profundización y/o extensión geográfica. La primera posición era promocionada básicamente por Brasil. La segunda se evidenció en la Cumbre de Presidentes en Mendoza, en la que se resolvió, entre otras cosas, acelerar las negociaciones con la UE; iniciar las negociaciones con la Asociación Europea

de Libre Comercio; aproximarse a la AP; ampliar el Acuerdo vigente con India; concluir el diálogo exploratorio con la República de Corea y acelerar la entrada en vigor del TLC con Egipto.

En ocasión del acto virtual de conmemoración de los 30 años del Mercosur, siendo el anfitrión el presidente argentino por tener a su cargo la presidencia *pro t mpore* del bloque, se pusieron en evidencia las tensiones existentes entre los mandatorios, que ni siquiera pudieron realizar una declaración conjunta por la falta de acuerdo entre los Estados parte. Los actuales gobiernos de Brasil y Uruguay cuestionaron el nivel de protección del AEC, el 12,5 % promedio (Negocios, 2020) y la escasa apertura del bloque para acordar con otros mercados. Por su parte, el presidente de Paraguay consideró que, si bien actualmente las negociaciones externas deben serlo en forma conjunta, ello no debe constituir un obstáculo que impida el desarrollo de las economías (Rosales, 2021, p. 6).

Estas discrepancias también se habían suscitado con anterioridad; en la reunión de Coordinadores Nacionales del GMC sobre relacionamiento externo del mes de abril de 2020, el representante argentino expresó la decisión del gobierno de no acompañar la agenda de negociaciones comerciales del Mercosur. En los hechos dicha actitud implicaba el retiro del ámbito natural de discusión de sus relaciones comerciales con terceros países, lo que ponía en juego la estabilidad del proceso, porque las negociaciones son en bloque y la política comercial común es un compromiso jurídico internacional que se asumió y tiene rango superior al ordenamiento jurídico interno del Estado (Mellado, 2020, p. 152).

Se advierte en los gobernantes la falta de voluntad política para llevar adelante el proceso y coordinar políticas macroeconómicas conforme a las disposiciones del Tratado, a la grandilocuencia de las Declaraciones y Comunicados surgidos de las Cumbres Presidenciales (Mellado y Ali, 2010) y a las recurrentes crisis económicas, aunque se adoptaron algunas medidas, como la creación y reglamentación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), como se expresara, el sistema de pagos en moneda local, la aprobación del Código Aduanero del Mercosur –aún no aprobado por todos sus miembros– y la eliminación del doble cobro del AEC.

No obstante, Uruguay, acompañada por Brasil, presentó (en abril de 2021) ante el Consejo del Mercado Común (CMC) un proyecto de decisión sobre el AEC y negociaciones externas. En lo referido al arancel externo común (AEC), lo que se propone es una rebaja con el objetivo de favorecer una mayor apertura comercial para mejorar la competitividad. Asimismo, el escalamiento arancelario vigente provoca cierta desprotección efectiva a los bienes finales y ha sufrido “perforaciones” (en un 30 % estimado de la nomenclatura arancelaria) por parte de algunos de sus miembros. Esta propuesta est  en consideración.

En cuanto a las negociaciones externas, conforme a Lucángeli (2021), se contemplan dos situaciones. Una está comprendida en el Plan de Negociaciones Externas: A) en las negociaciones conjuntas llevadas a cabo por el Mercosur con terceros países, incluyendo las ya iniciadas, los Estados Parte podrán avanzar con base en ofertas diferenciales (permite a cada uno efectuar una oferta individual); B) se podrá compartir una misma oferta, pero los plazos de aplicación o desgravación podrán ser diferentes; C) los ritmos de negociación podrán tener distintas velocidades. Los socios que decidieren negociar en conjunto, no necesariamente deberán hacerlo con todo, sino que podrán integrarse a la negociación de aquellos capítulos que consideren más sensibles. La otra situación prevé la probabilidad de que los Estados Parte que no estén satisfechos con la no inclusión en una negociación externa puedan iniciar negociaciones de preferencias arancelarias con contrapartes (tercer país o grupo de países), ya sea de forma grupal o individual. La propuesta, en última instancia, posibilita la celebración de TLC por cualquiera de los miembros con terceros países o grupos de países sin que haya consenso entre los socios.

Los vaivenes de la política comercial regional respondieron a las tensiones coyunturales de Argentina y Brasil al tiempo que se compensaban los desequilibrios de los socios menores por medio de una conducta permisiva con relación a la perforación del AEC y al trato discriminatorio (Mellado, 2021, p. 50).

En la Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Países Asociados del 8 de julio, que implicó el traspaso de la presidencia *pro tempore* de Argentina a Brasil, se suscitaron nuevamente las discrepancias que convertirían a la Unión Aduanera en una simple zona de libre comercio, “dando por muerto al Mercosur” tal como fue concebido (Kidd, citando a Mogliati, 2021, p. 4). En esa ocasión, Uruguay dejó en claro que comenzará con negociaciones fuera del bloque con terceros países o grupos de países sin que signifique violentar las reglas del consenso. De este modo se rompería la lógica expansiva (*spillover*) neofuncionalista (Haas, Lindberg, Schmitter) o el efecto derrame de Andrew Moravcsik (1999), desde la perspectiva política de las teorías tradicionales de la integración regional. Al respecto, Ernest Haas (1966), al estudiar la integración en América Latina, sostuvo que el interés por obtener beneficios económicos es efímero si no tienen un compromiso ideológico profundo.

El debate actual sobre la flexibilización en el cuestionamiento de objetivos y alcances del proceso se enmarca en la debilidad de la funcionalidad jurídica-institucional como expresión de un caso extremo de intergubernamentalismo –interpresidencialismo– (Malamud, 2001), como consecuencia de una cultura política que no solo delega, sino que concentra las decisiones en los ejecutivos a través de la Cumbres Presidenciales, generando un verdadero déficit democrático (Mellado y Alí, 1995; Serbin, 1996; Grandi, 1998). Esta combinación entre

el intergubernamentalismo e interpresidencialismo es causa de los “bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consensos políticos” (Nolte, 2019, p. 140), como se manifiesta en el tiempo actual.

También esa flexibilización está presente en el cuestionamiento de las instituciones propias que posibiliten la acción colectiva, esto es, su funcionalidad jurídica institucional, que si bien es expresión de su lasitud y flaquezas se pretende flexibilizarla en dos aspectos: por un lado, la suspensión de la aplicación del protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur (Parlasur) en lo atinente a la elección de sus miembros por sufragio universal y directo (solo habían cumplido Argentina y Paraguay), con el argumento de “despolitizarlo” y “reducir costes y burocracia” (Infobae, 2019; Sputnik, 2019; Chabay, 2019) en vez de reforzar las instituciones y la legitimidad democrática de un organismo cuya naturaleza solo es deliberativa y consultiva. Por otro lado, también está en cuestionamiento el mecanismo de toma de decisiones (consenso o unanimidad) que permite a cualquier miembro bloquear el avance del proceso.

Reflexiones finales

Si bien el hecho disruptivo de la pandemia agravó la situación latinoamericana en general y particularmente la del Mercosur, puede tomarse como una alternativa positiva de movilización de los distintos actores sociales y gobiernos para acordar estrategias y políticas que por medio de un accionar conjunto les permita dar respuesta a la crisis como consecuencias derivadas de factores preexistentes de larga data y ayuden a sacar a la cooperación e integración de la agonía que exhiben.

Un proceso centrado en los libres intercambios comerciales sin mayor grado de profundización no requiere de convergencia política; ni la funcionalidad jurídico-institucional es un escollo como tampoco la ampliación de su base participativa en la toma de decisiones. No obstante, debe afrontar los desafíos vinculados al abandono del derecho a restaurar unilateralmente aquellas restricciones que afecten la interdependencia económica del comercio intrarregional, cualquiera sea la dificultad que presente a nivel nacional. Por lo tanto, el debate debe reorientarse de una cooperación o integración dominada por el centralismo estatal a la adquisición de un nuevo rol de la sociedad civil y una mayor participación en lo regional para consolidar la gobernabilidad.

En un escenario alternativo en el que se esté dispuesto a profundizar el proceso teniendo en cuenta el contexto regional e internacional se impone un cambio cualitativo en el cual los gobiernos y actores –Estado, mercado, sociedad– deben converger hacia estrategias y políticas a largo plazo con el objetivo

de lograr un proyecto de inserción y desarrollo regional conjunto, equilibrado y armónico. A partir de una integración multidimensional que estimule la armonización de políticas macroeconómicas y sociales superadoras de las tensiones que se originan por las crisis recurrentes, fomentar tanto las inversiones en ciencia y tecnología como la interdependencia económica a través de encadenamientos productivos con un mayor valor agregado de nuestras exportaciones extrarregionales. De este modo, se facilitará no solo la inserción regional en el mundo actual sino la adopción de políticas para la generación de bienes públicos regionales y enfrentar de modo mancomunado la pospandemia. Para Axline (1999, pp. 24-74), esta situación se da toda vez que un país busque a través de la integración regional crear condiciones y un marco legal favorable a sus empresas para lograr una posición privilegiada en la economía mundial. En la misma línea, Briceño Ruiz (2011, pp. 121-162) sostiene que promueven los intereses de la alianza entre los Estados Nación y empresas transnacionales o empresas nacionales que se internacionalizan.

Referencias bibliográficas

- Acharya, A. (2017). Europa en el “Orden Mundial Multiplex” emergente. *Anuario Internacional CIDOB 2016-2017*, 16-20. https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2016/europa_en_el_orden_mundial_multiplex_emergente
- Axline, A. (1999). El TLCAN, el regionalismo Estratégico y las Nuevas Direcciones de la Integración Latinoamericana. En J. Briceño Ruíz (comp.), *Escenarios de la Integración Regional en las Américas* (pp. 11-74). Universidad de los Andes; Consejo de Publicaciones.
- Ayuso, A. (2019). América Latina y el Caribe: ¿fin de ciclo o cambio de régimen regional? *Anuario Internacional CIDOB 2019*, 143-151. https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/america_latina_y_el_caribe_fin_de_ciclo_o_cambio_de_regimen_regional
- Banco Mundial (2017). *Global Value Chain Development Report 2017 – Measuring and Analyzing the impact of GVC’s on Economic Development*. World Bank Group; IDE-JETRO; OECD; UIBE; WTO. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017.pdf
- Barral Verna, A; Basco, A. I; Garnero, P. (2020). *Entre luces y eclipses. La opinión de los latinoamericanos sobre democracia, instituciones e integración regional*. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), BID, Nota Técnica No IDB-TN-1906, abril.

- Berzosa, C. (2003). Relaciones Política y Economía. *Frontera*, (25), 57-68. <https://colegiommc.files.wordpress.com/2014/09/relaciones-entre-economia-y-politica.pdf>
- Blyde, J. S. (Coord.). (2014). *Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor*. BID. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17526/fabricas-sincronizadas-america-latina-y-el-caribe-en-la-era-de-las-cadenas>
- Botto, M. (2017) El Mercosur y sus crisis: Análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración sudamericana. *Estado & Comunes, Revista de políticas y problemas públicos*, 2(5), 155-176. http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/view/57
- Briceño Ruiz, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. En J. Briceño Ruiz (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 121-162). Editorial Teseo.
- Briceño Ruiz, J. (2021). El MERCOSUR tras treinta años: un largo debate sobre la integración que se quiere. *Informe Integrar*, (127), 11-30. <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar127.pdf>
- Cardona Cardona, D. (2020). América Latina en el mundo. En W. Grabendorff y A. Serbin (Eds), *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina* (pp. 69-82). Icaria Editorial; Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/11/actores-globales-version-web1-2.pdf>
- Cepal (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe*. Naciones Unidas; Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108_es.pdf
- Cepal (2020a). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. *Informe Especial Covid-19*, (5). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45782-enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas>
- Cepal (2020b). *Perspectiva del comercio internacional de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Cimadamore, A. (2004). Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur. En G. de Sierra, M. Bernal y A. Riella (Comps.), *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI* (pp. 41-49). Unesco; Clacso.

- Chabay, E. (2019, 16 de Abril). El gobierno suspendió la elección al Parlasur y provocó un roce a escala internacional. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-gobierno-suspendio-la-eleccion-alParlasur-y-provoco-un-roce-a-escala-internacional-20190416-0058.html>
- El Día (2021, 26 de marzo). *MERCOSUR, luces y sombras de una apuesta a la integración*. <https://www.eldia.com/nota/2021-3-26-2-18-3-MERCOSUR-luces-ysombras-de-una-apuesta-a-la-integracion-el-mundo>.
- Gardini, G. L. (2010). Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional. *Relaciones Internacionales*, 15, 11–31. http://www.relaciones-internacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=237
- Giacalone, R. (2020). La toma de decisiones secuenciales durante el auge y la crisis del regionalismo sudamericano (2000-2019). En: N. B. Mellado (Dir. y Ed.), R. M. Gajate y R. S. Piana (Coeds), *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis* (pp. 93-122). Ediciones Lerner. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/120083/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gilpin, R. (1988). The Theory of Hegemonic War. *The Journal of Interdisciplinary History*, 18(4), 591–613. <https://www.jstor.org/stable/204816?origin=crossref>
- Gomes Saraiva, M., y Granja Hernández, L. (2019). La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28 (1), 157-182. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/issue/view/37>
- Grabendorff, W., y Serbin A. (Eds) (2020). *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Icaria Editorial; Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/11/actores-globales-version-web1-2.pdf>
- Grandi, J. (1998). Déficit democrático y social en los proceso de integración. *Integración & Comercio*, (6), 83-110. <http://intallib.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/06921.pdf>
- Gratius, S., y Gomes Saraiva, M. (2013). Continental regionalism: Brazil's poeminentrole in the Americas. *CEPS Working Document*, (374), 1-12. http://aei.pitt.edu/40231/1/WD_No_374_Brazil%27s_Continental_Regionalism.pdf
- Haas E. B. (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la Integración Europea*. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), BID., Buenos Aires.

- Halperin, M. (2011). *¿Qué es la “dimensión social” de la integración? América Latina: Indicadores del futuro*. <http://marcelohalperin.com.ar/2011/04/11/que-es-la-dimension-social-de-la-integracion/>
- Halperin, M. (2021) MERCOSUR: construcción, fisuras y apuntalamientos del imaginario colectivo. *Informe Integrar*, (127), 44-59. <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar127.pdf>
- Hirst, M., y Malacalza, B. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, (287), 35-48. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1.TC_Hirst_287.pdf
- Ikenberry, J. (2018). The End of the Liberal International Order. *International Affairs*, 24(1), 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Infobae. (2019, 16 de Abril). *El MERCOSUR suspendió el proceso de elección directa de parlamentarios*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/04/16/elMERCOSUR-suspension-el-proceso-de-eleccion-directa-de-parlamentarios>
- Izquierdo, A.; Keefer, P.; Blackman, A.; Busso, M., et. Al (2020). *Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*. BID, <http://dx.doi.org/10.18235/0002473>
- Kidd, N. (2021, 8 de julio). Un Mercosur dividido afronta debate crucial para el futuro. diario *El Día.com*. <https://www.eldia.com/nota/2021-7-8-3-5-36-un-mercosur-dividido-afronta-debate-crucial-para-el-futuro-opinion>
- Lucángeli, J (2021, 8 de julio). La “flexibilización” del Mercosur. *Alquimias Económicas*. <https://alquimiaseconomicas.com/2021/07/08/la-flexibilizacion-del-mercosur/>
- Legler, T., y Santa Cruz, A. (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. *Pensamiento Propio*, (33), 11-34 <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf>
- Malamud, A. (2001). *Presidentialism and MERCOSUR: A hidden cause for a successful experience*, Conferencia en Integración Regional Comparada, Danish European Community Studies Association and University of Southern Denmark, Odense, 25 y 26 de Mayo.
- Malamud, A. y Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, 46(181), 3-31. <https://www.jstor.org/stable/4151099?origin=crossref>
- Mellado, N. B. y Urriza, L. M. (1994). Integración, derecho comunitario y Mercosur. *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, (1/2), 63-64

- Mellado, N. B. y Ali, M. L. (1995). Opinión de los sectores sociales sobre el Mercosur y sus alternativas. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (2), 195-247 <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/33783>
- Mellado, N. B. (1995). El modelo del Mercosur. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (2), 25-45. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3165/3059>.
- Mellado, N. (2010). Introducción. En N. B. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (pp. 9-17). Lerner Editorial S.R.L. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67590/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1
- Mellado, N. y Ali, M. L. (2010). Las cumbres presidenciales en el Mercosur y su contribución a la gobernabilidad. En N. B. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (pp. 163-208). Lerner Editorial S.R.L. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67590/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1
- Mellado, N. B. (2015). El Mercosur en la estrategia internacional y regional de Argentina y Brasil. En: Noemí B. Mellado (Coord. y Ed.), *Estrategia de inserción internacional e integración Latinoamericana en el siglo XXI* (pp. 79-108). Ediciones Lerner.
- Mellado, N. B., y Tetaz, M. (2016). La estrategia de inserción externa del Mercosur. En N. B. Mellado (Dir. y Ed.), *Latinoamérica: inserción global e integración regional* (pp. 91-123). Ediciones Lerner. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1
- Mellado, N. B. (2017). Factores de incidencia en la agenda externa del Mercosur: reconfiguración del orden regional. En Mellado, N. B. (Coord. y Ed.) y Fernández Saca, J. C. (Coed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI* (pp. 19-50). Editorial Delgado. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67592/Documento_completo_.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mellado, N. (2018). *El marco multilateral como herramienta esencial de la integración de ALC en un sistema multipolar* (No. 6; Vol. 6). <https://global.juri-dileyc.com/el-marco-multilateral-como-herramienta-esencial-de-la-integracion-de-alc-en-un-sistema-multipolar-pdf/#>
- Mellado, N. B. (2020). Cambios políticos y preferencias nacionales: su incidencia en el regionalismo sudamericano del siglo XXI. En: N. B. Mellado (Dir. y Ed.), R. M. Gajate y R. S. Piana (Coeds), *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge y la crisis* (pp. 123-168). Ediciones Lerner. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/120083/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mellado, N. B. (2021). El Mercosur entre desaciertos y desafíos. *Informe Integrar*, (127), 60-73. <https://www.ii.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar127.pdf>

- Mondelli, M. (2008, 21-23 julio). *Small States in Mercosur and the regional constraints for integration* [presentación en conferencia]. SASE Annual Conference, Costa Rica. https://www.academia.edu/4711596/Small_States_in_MERCOSUR_and_the_regional_constraints_for_integration_Sase_2008
- Moravcsik, A. (1999). *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. UCL Press.
- Negocios El País.com.uy (2020 5 de febrero). *¿Cuál es el país que más perfora el Arancel Externo Común del Mercosur?* <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/pais-perfora-arancel-externo-comun-mercosur.html>
- Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28(1), 131-156. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/issue/view/37>
- Noto, G. (2002). *Una institucionalidad para la convergencia y el desarrollo de la integración en América Latina y el Caribe* (SP/CLXXVII.O/Di N9-02) (XXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano). http://www.sela.org/media/3205783/t023600000625-0-orientaciones_y_potencialidades_de_los_desarrollos_institucionales_recientes.htm
- Panizza, F. (2006). La marea rosa. *Análise de Conjuntura OPISA*, (08), 1-16. <https://www.passeidireto.com/arquivo/86094754/la-marea-rosa-panizza>
- Porzecanski, R. (2014). *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con EE. UU.* Editorial Debate.
- Prats, J. O. (2003), El concepto y el análisis de la gobernabilidad, *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España.
- Rosales, R. (2021, 29 de marzo). *¿Retroceso exportador con más dilución del Mercosur?* *El Día*. <https://www.eldia.com/nota/2021-3-29-1-52-44--retroceso-exportador-con-mas-dilucion-del-mercosur--opinion>
- Sánchez Sánchez, R. A. (2002), El sistema de la integración centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional. *Integración & Comercio*, (19), 47-76. <https://intallib.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/06933.pdf>
- Sanahuja, J. A. (2017). Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle. En J. Briceño-Ruiz, e I. Morales (Eds.), *Post-hegemonic regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?* (pp. 99-124). Routledge.

- Sanahuja J. A. (2019). El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. En J. Altmann Borbón (Ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global* (pp. 13-64). Flacso. https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/publicaciones/libro_geopolitica_global_flacso_2019.pdf
- Serbin, A. (1996). Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe. *Estudios Internacionales*, 7 (13), 55-91.
- Silva Flores, C.; Noyola Rodríguez, A.; y Kan, J. (Coords.). (2018). *América Latina una integración regional fragmentada y sin rumbo*. Clacso; IADE; MEGA2. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190207040512/America_Latina_Integracion_Regional_Fragmentada.pdf
- Sistema de Estadística de Comercio Exterior del Mercosur (Secem). (2021). <https://estadisticas.MERCOSUR.int>
- Sputnik noticias (2019, 15 de Abril). *Mercosur suspende elecciones de parlamentarios para ahorrar*. <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201904151086718283-elecciones-en-MERCOSUR>
- Tussie, D. (2019). La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina. En J. Altmann Borbón (ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global* (pp. 107-119). FLACSO. https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/publicaciones/libro_geopolitica_global_flacso_2019.pdf
- Vieira Posada, E. (2008) *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Pontificia Universidad Javeriana; Convenio Andrés Bello

La pandemia del COVID-19 en las fronteras y los desafíos de la integración

Un análisis desde la provincia de Misiones,
Argentina (2020-2021)

Gabriela Valeria Guimarey*

Introducción

Si la República Argentina es un país donde conviven realidades diferentes, marcado por la desigualdad geográfica y socioeconómica, la pandemia del COVID-19 pone en evidencia estas disparidades que merecen ser enfocadas haciendo hincapié en los procesos desarrollados desde escalas diferentes. Asimismo, a lo largo de este año y medio de transcurrida la pandemia, diversos efectos se han hecho sentir, y diversas miradas se han desarrollado sobre la situación de emergencia epidemiológica y sanitaria y sus impactos en las poblaciones. En el marco del complejo proceso de integración regional mercosureño, que es objeto de nuestro interés en el marco de la investigación desarrollada por el Grupo de Estudios Institucionalidad Social y Mercosur, del Instituto de Investigaciones

* Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales/UBA. Universidad de Buenos Aires, Argentina. ID <https://orcid.org/0000-0001-7773-5986>

Gino Germani (UBA), las áreas de frontera donde se desarrollan procesos de integración y de cooperación transfronteriza (Mendicoa, 2016) han sido durante este período objeto de tensiones y de problematización desde lugares diferentes.

Las fronteras son espacios donde se plasman las relaciones entre los diferentes niveles del Estado y diversos actores económicos y sociales. En aquellas áreas donde se desarrollan procesos de integración transfronteriza, se involucran diversos niveles institucionales: los gobiernos nacionales de los Estados colindantes, cuyas políticas determinan el grado de apertura e interacción de los límites fronterizos; los gobiernos locales de las áreas fronterizas dentro de los límites nacionales; y el nivel generado por los organismos propios del proceso de integración regional (en este caso, el Mercosur) (Rhi Sausi y Oddone, 2013).

Asimismo, las áreas transfronterizas son ámbitos específicos donde se desarrollan interacciones que acontecen entre actores conectados por lazos de continuidad espacial dentro de límites territoriales fijos, pero atravesados por flujos de poder económico y político (Dias, 2004), donde se suelen experimentar los efectos críticos de aperturas comerciales asimétricas y de disparidades a nivel de desarrollo productivo, institucional, de infraestructura y telecomunicaciones, que devienen en situaciones de desigualdad social y marginación. Además, la circulación de personas para el ejercicio del trabajo y el acceso a servicios públicos que las caracteriza implica la necesidad de establecer contactos para la protección de sus derechos a la vez que deben ser entendidas como áreas críticas en el marco de la buena convivencia de la región, la superación de los desequilibrios regionales y la defensa de la soberanía de cada Estado. Las áreas de frontera son clave en la integración física y humana, y el proceso de integración regional mercosureño también se sustenta en esta concepción.

Ahora bien, la emergencia epidemiológica y sanitaria que instala la pandemia del COVID-19 reactiva una noción de la frontera no como punto de unión sino como límite que separa y protege del otro, el país vecino. En el caso de la provincia de Misiones, esta comparte su frontera con tres países integrantes del Mercosur, lo cual ha implicado una mayor vulnerabilidad frente al avance de la pandemia por la importante magnitud de las fronteras que comparte con Paraguay y con Brasil. La frontera con Paraguay es de 1.345 km de límite fluvial y 345 km de frontera seca, totalizando 1.690 km en toda su extensión, en tanto que la frontera con el Brasil es de 1.232 km. Igualmente, si miramos hacia el interior de su territorio, diversas realidades conviven y conllevan efectos distintos frente a esta situación crítica.

¿En qué lugar queda el proceso de integración regional en el medio de esta emergencia sanitaria? ¿Cuál viene siendo el papel de los gobiernos nacionales, los gobiernos subnacionales y de las instituciones mercosureñas en este proceso? ¿Cómo impacta la pandemia las relaciones de integración y de cooperación

transfronteriza? ¿Qué efectos tiene la pandemia en las áreas de frontera? ¿Cómo son problematizadas las áreas de frontera durante la pandemia del COVID-19? ¿Cómo afecta esta situación las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la provincia? Son estos algunos de los interrogantes que intentamos explorar en este capítulo, basado en la observación bibliográfica, la observación documental de normativa, memorias, notas oficiales de eventos y artículos periodísticos, y entrevistas semiestructuradas a informantes clave (políticos, investigadores, vecinos de las localidades fronterizas e integrantes del sistema de salud provincial).

Las instituciones mercosureñas frente a la crisis epidemiológica y sanitaria

Al declararse la situación de emergencia epidemiológica, los Estados parte del Mercosur, en su reunión del mes de marzo de 2020, acordaron llevar adelante líneas de acción conjunta frente a la pandemia del COVID-19. Principalmente, se facilitó el retorno de los ciudadanos a sus países. Además, en materia de salud, trataron la conveniencia y posibilidad de rebajar los aranceles aplicados a los productos e insumos destinados a la prevención de enfermedades y al cuidado de la salud.

En la Cumbre del mes de julio, destacaron haber intercambiado información entre los Estados parte sobre la situación epidemiológica en los países y las medidas sanitarias adoptadas contra la pandemia, a la vez que expresaron su compromiso de establecer acciones regionales de vigilancia y asistencia en salud, de conformidad con la normativa del Mercosur, estableciendo encuentros sectoriales de carácter periódico de coordinación para la vigilancia del COVID-19. Además, se alentó la cooperación horizontal de los Estados Parte para desarrollar competencias en salud pública que permitieran controlar la pandemia y mitigar sus efectos, así como también la transferencia de tecnologías y acuerdos que permitieran la disponibilidad de tratamientos y nuevas tecnologías en respuesta al COVID-19, la articulación de medidas de vigilancia epidemiológica y control sanitario de fronteras y la promoción del acceso a medicamentos.

De manera concreta, desde el Fondo para la Convergencia estructural del Mercosur –Focem– se destinó en el año 2020 una partida de fondos para ayudar a combatir la pandemia en concepto de investigación (US\$ 16.000.000 adicionales asignados para el proyecto Plurinacional “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud”, para el combate del COVID-19). Se aprobó también en el marco del mencionado proyecto del Focem una partida de recursos para Argentina para el combate de la pandemia. El monto

de US\$ 1.005.000 fue destinado al Instituto de Biomedicina de Buenos Aires (IBioBA) para continuar con las acciones contra la pandemia COVID-19, principalmente, la compra de equipamiento para diagnóstico, kits, reactivos y otros insumos para tests.

Por último, a partir del Focem, se desarrolló una forma de coordinación de recursos frente a la pandemia a partir de la conformación de una red entre instituciones de investigación científica en el área de la salud pública regional (el Instituto de Biomedicina de Buenos Aires –IBioBA-Conicet– de Argentina; la Fundación Oswaldo Cruz –Fiocruz– de Brasil; el Laboratorio Central de Salud Pública –LCSP– y el CEDIC en Paraguay; y el Institut Pasteur de Montevideo en Uruguay).

En el plano comercial, los Estados parte adoptaron medidas destinadas a facilitar la importación y la exportación de insumos necesarios para desarrollar las acciones sanitarias frente al COVID-19. Un aspecto central para resolver por los Estados fue –y continúa siéndolo– el acceso a la vacuna, cuestión que en el año 2021 ha sido objeto de discusión en el marco del Mercosur. Los ministros de Salud del Mercosur se reunieron el 16 de junio de 2021 y firmaron un Acuerdo sobre la “Pandemia de COVID-19”, que consiste en un llamamiento a la OPS/OMS para que logre acceso equitativo, transparente, efectivo y a precios asequibles a las vacunas contra la COVID-19, incluso mediante el Mecanismo COVAX (Red Bioética/Unesco). Lejos está, en este sentido, de implicar un acuerdo para la producción regional de vacunas.

Más allá de las medidas acordadas, se evidencia entonces la falta de una sólida coordinación frente a la crisis sanitaria, además de las notorias divergencias en las formas de encarar la pandemia entre los gobiernos de los diferentes países. La limitación a la movilidad de las personas, el endurecimiento de los controles fronterizos, el aumento de tropas militares en dichas áreas, son todas medidas que fueron decretadas unilateralmente por cada uno de los Estados partes. A esto se suman las acusaciones respecto del peligro sanitario que representa el otro país (principalmente Brasil), por parte de Argentina y de Paraguay. Estas situaciones parecen debilitar la existencia del Mercosur.

La pandemia en la provincia de Misiones

Las medidas de aislamiento en la provincia de Misiones fueron establecidas por parte del gobierno provincial en el mes de marzo de 2020 de acuerdo con las ordenadas por el gobierno nacional, a través del Decreto 330/20 del día 12-03-2020, en el que se declaró la emergencia epidemiológica y sanitaria provincial con motivo de la pandemia de Coronavirus.

El impacto en la economía local se ha expresado particularmente en el turismo, una de las principales fuentes de ingresos de la provincia. Del mismo modo, el transporte es otra de las áreas afectadas. Al interior de la provincia, la prohibición del transporte interurbano permitió una restricción de la circulación de las personas y la reducción de la actividad económica, medida que recién fue levantada en noviembre del año 2020. Esto, con el consiguiente deterioro de las fuentes de ingresos para buena parte de la población. En cuanto a los alcances del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), los datos oficiales señalan que el 21,4 % de su población percibió este beneficio en su primer pago (Primera Edición, 15/05/20), en tanto que el 23,4 % percibió su segundo pago (Vía País, 23/06/20). En total, 291.425 misioneros percibieron el IFE en el año 2020 en sus dos primeras ediciones, implicando un total de 5.828,5 millones de pesos (IPEC, julio de 2020). En cuanto al programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), destinado a las empresas y trabajadores afectados por la emergencia sanitaria, la provincia de Misiones fue la provincia del NEA que registró mayor porcentaje de empresas inscriptas, representando asimismo el 1,5 % y el 1,4 % del total en la primera y segunda edición respectivamente.

Con respecto a la situación de pobreza e indigencia en el aglomerado Posadas medidas según el Índice de Pobreza e Indigencia Multidimensional o Multicausal del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones (IPEC) para el primer trimestre de 2021, la pobreza e indigencia multicausal alcanzó al 29,1% y el 13,5% de los hogares del aglomerado Posadas, respectivamente. Lo dicho significó un descenso de la pobreza en 4,5 puntos, si comparamos con el trimestre inmediatamente anterior (33,6% en el cuarto trimestre de 2020). Lo mismo ocurrió con la indigencia multicausal, si se comparan los mismos trimestres (14,8% para el cuarto trimestre de 2020). Por otro lado, si se compara el dato del primer trimestre de 2021 con el del primer trimestre de 2020, se observa un descenso interanual de la pobreza en el Gran Posadas (29,1%, y 32,1%, registrándose una diferencia de 3 puntos). Lo mismo ocurre con el indicador de indigencia, comparando ambos períodos (13,5% y 13,8%, respectivamente). En su totalidad, en el primer trimestre de 2021 la cantidad de hogares pobres en el aglomerado Posadas fue de 35.114 en tanto que la cantidad de hogares indigentes fue de 16.350. Los datos relevados por el IPEC implican una mejoría en esta área geográfica a pesar de la pandemia.

Si bien a nivel sanitario los efectos de la pandemia en la provincia de Misiones han sido menos graves durante el año 2020 que en otras de las provincias del país, el temor frente a la crisis sanitaria en Brasil llevó a reforzar las medidas de protección de las fronteras, con un particular temor hacia aquellas áreas donde la integración física y social entre ciudades es más fuerte, encarando el problema

sanitario como una cuestión de seguridad. El panorama epidemiológico se agrava en el año 2021, llegando a 36.671 casos y 703 fallecidos en el mes de noviembre (Ministerio de Salud de la Provincia de Misiones, 8-11-21), con un pico máximo de casos nuevos en el mes de junio de ese año.

La seguridad en la frontera: tensiones y efectos dispares de una medida excepcional

A la enorme extensión de la frontera misionera internacional se suma la percepción de que es imposible controlar los pasos ilegales, es decir, que un cierre seguro y completo no es posible. A este respecto, el gobernador de la provincia de Misiones, Oscar Herrera Ahuad, ha dicho que “la frontera con Brasil es un colador, el río Uruguay está muy bajo y se puede cruzar casi caminando” (Boerr, 2020). Las demandas hacia el gobierno nacional han sido de reforzar la presencia de Gendarmería, Prefectura y el Ejército en esa frontera. Esta demanda de mayor seguridad en la frontera se encuentra en plena consonancia con el proceso encarado por el gobierno nacional.

En el mismo sentido se expresaron otros sectores de la sociedad civil: “La gente que vive en Misiones tiene parientes en Brasil y Paraguay y todo el tiempo se cruzan. Si bien los cruces legales están totalmente controlados, es casi imposible vigilar los pasos ilegales. Controlar los ríos Paraná y Uruguay para que nadie transite de un lado a otro es un esfuerzo monstruoso de las fuerzas de seguridad” (Raúl Aramendy, referente del Serpaj en la provincia. *Canal Abierto*, 4-06-2020). Un caso significativo es el caso del municipio de San Pedro, donde la intendencia ordenó bloquear los accesos de laterales al municipio con barricadas de tierra para evitar el acceso al municipio (*Misiones Online*, 23-03-2020). Este repentino cierre de fronteras, como en otras áreas del país, fue establecido sin que hubiere un acuerdo con los países vecinos y con consecuencias directas en la vida de la población. En las áreas de frontera de mayor circulación esto implicó un fuerte impacto, como en Encarnación (Paraguay), por ejemplo, donde se produjo una retracción dramática de la actividad económica, lo cual dio lugar a protestas del país vecino respecto del accionar del gobierno provincial y del de la ciudad de Posadas en particular.

La cuestión de la seguridad de las fronteras en el contexto de la pandemia ha sido ampliamente reflejada en las crónicas de diversos medios de comunicación nacionales, los cuales señalaron el peligro sanitario pero, también, la peligrosidad de las fronteras, a la vez que adujeron la debilidad del gobierno nacional para hacerse cargo de esta cuestión de manera efectiva (*La Nación*, julio de 2021). Según nuestros informantes claves es un hecho que, a la par que

se produjo el cierre de los pasos fronterizos en un contexto de retracción de la actividad económica y del empobrecimiento de la población, se incrementó el tránsito por los pasos ilegales junto con el contrabando y el narcotráfico, en particular en la frontera con Brasil. En particular, el contrabando de la soja desde El Soberbio hacia Brasil ha dado lugar a una fuerte intervención del Estado nacional. De este modo, bajo la situación crítica que conllevó la pandemia se incrementaron prácticas que para muchos de los habitantes de las fronteras forman parte de sus mecanismos de subsistencia y de la economía cotidiana de la frontera.

Es de destacar que los cierres de frontera conllevan impactos dispares en diversas localidades, poniendo de relieve las asimetrías entre los territorios a cada lado de la frontera, que la pandemia ha potenciado. Para algunos municipios implicó un beneficio en términos económicos, debido a la imposibilidad de importar productos de los países limítrofes. Municipios como Posadas y San Javier presionaron de este modo por la continuidad del cierre de la frontera, en tanto que otros que se nutren del consumo de ciudadanos brasileños, como el municipio de Bernardo de Yrigoyen, insistieron mayoritariamente en el sentido de la reapertura.

En tal sentido, los efectos en la economía no han sido solo negativos para la provincia de Misiones. A este respecto, el cierre de fronteras ha favorecido el comercio en ciertas localidades. Así, el ministro de Hacienda misionero expresó que solo en junio de 2020, el cierre fronterizo por la pandemia evitó una fuga de 5.600 millones de pesos: “La frontera cerrada ha puesto en evidencia la necesidad de cuidar el comercio misionero, el comercio de frontera que hoy recupera sus ventas porque tenemos la ventaja de tener las fronteras cerradas” (*Misiones Online*, 13-08-20). En particular, Posadas reflejó una reactivación económica significativa, por el aumento de las ventas en la ciudad debido al cierre de fronteras, que se reabrieron recién en octubre de 2021. Efectos dispares de la pandemia que se han sentido en esta provincia.

Dificultades en la atención de salud en las áreas de frontera

Como señaláramos anteriormente, durante la pandemia una de las situaciones más resonantes fue el cierre de la frontera entre Encarnación y Posadas, que trajo aparejada la interrupción de la atención de los pacientes habitantes de Encarnación (Paraguay) que se atendían en los hospitales de Posadas (Argentina), a partir de los convenios celebrados en las respectivas provincias (Itapúa y Misiones). Esto dio lugar a la interrupción de los tratamientos de

pacientes paraguayos que se atendían regularmente en Posadas, donde existe una infraestructura sanitaria de mayor calidad y más accesible que en el lado paraguayo. Las dificultades también incluyeron la falta de acceso a los medicamentos de los pacientes paraguayos.

En líneas generales, a lo largo de la pandemia se ha observado la falta de un arreglo de cooperación que de manera eficaz permita organizar en forma coordinada recursos económicos, humanos y técnicos acordes con las necesidades de las poblaciones transfronterizas en el marco de una situación crítica como la registrada. Ello, a pesar de existir instrumentos normativos como el “Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas”, celebrado entre los Estados parte del Mercosur en el año 2019 durante la cumbre realizada en Bento Gonçalves, bajo la presidencia *pro tempore* de Brasil. Este acuerdo tiene como objeto general redundar en una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos que residen en las áreas de frontera del bloque Mercosur. De manera concreta, en materia de salud establece que:

las Instituciones Públicas responsables por la prevención y el combate de las enfermedades de los seres humanos, de los animales y de las plantas, en las Localidades Fronterizas Vinculadas de cada Estado Parte, deberán colaborar con sus homólogos en los gobiernos locales adyacentes, coordinadas por las autoridades sanitarias provinciales/estadales y homólogas involucradas a través de las autoridades sanitarias nacionales para la realización de trabajos conjuntos en salud pública, vigilancia epidemiológica y planes de contingencia para guiar la respuesta ante eventos en salud pública y otros temas de interés común, inclusive los de potencial implicancia internacional. Esta labor se efectuará conforme a las normas y procedimientos armonizados entre las Partes o, en su ausencia, con las respectivas legislaciones nacionales. (Art. VII)

Frente a la situación crítica atravesada, no se observó que dicho tratado se reflejara en acciones concretas de cooperación en las áreas transfronterizas. Asimismo, consideramos que ciertos órganos de carácter técnico del Mercosur, como la Reunión de Ministros de Salud (RMS) o el Observatorio Mercosur de Sistemas De Salud (OMSS), podrían en estos casos ordenar acciones, dado que tienen competencia en la temática. Sin embargo, observamos que en algunos casos es en el nivel local donde a ambos lados de la frontera es posible aún perseverar en acciones frente a una crisis como la atravesada.

Interior y márgenes: ¿qué sucedió con los mbyá guaraní?

¿Cómo afecta esta situación a los mbyá guaraní que habitan en la provincia de Misiones? Desde el comienzo de la pandemia se ha alertado acerca de la vulnerabilidad de este pueblo (entre otros, desde el Equipo Misiones de Pastoral Aborigen - EMiPA), y se ha señalado la dificultad del mismo para sobrellevar el aislamiento y la falta de acceso a información sobre la enfermedad y sus formas de prevención. Posteriormente, se instrumentó desde el Ministerio de Salud de Misiones un protocolo para llevar adelante la atención de salud en las aldeas mbyá guaraní por medio de los agentes sanitarios indígenas, que reprodujo los mismos criterios que para el resto de la población, indicando mantener el aislamiento y la distancia social. En particular, se procura que los integrantes de la comunidad no salgan de las aldeas hacia los centros urbanos. En gran medida, la restricción del transporte contribuye a mantener este aislamiento, aunque desde luego, el aislamiento al interior de la aldea es imposible de pensar en la comunidad mbyá guaraní. La supervivencia de este pueblo se encontraría más asegurada en aquellas aldeas insertas en el monte; en cambio, en las más cercanas a los centros urbanos, el aislamiento es casi imposible y las posibilidades de contagio aumentan. Sin embargo, la progresiva desaparición del monte junto con el desplazamiento constante del territorio del que han sido objeto ha generado un deterioro progresivo de sus condiciones de vida. En términos generales, la situación de los integrantes de las comunidades es de gran precariedad. La supervivencia se desarrolla a partir de la producción y la venta de artesanías típicas como ser tallados en madera y cestería, la venta de plantas autóctonas y, principalmente, por medio de programas sociales. Asimismo, otra fuente de ingresos es la participación de los hombres en actividades agrícolas estacionales. En algunos casos, los miembros más influyentes de las aldeas reciben salarios estatales (como agentes sanitarios y auxiliares de educación).

Como señaláramos anteriormente, estas prácticas dan cuenta de la dificultad de implementar un aislamiento efectivo respecto de otras comunidades y del peligro potencial en el que se encuentran. Con respecto a las relaciones interculturales, este contacto es más fluido en algunas regiones que en otras. Esta precariedad general de la comunidad mbyá guaraní implica una dependencia del sistema de salud estatal, que brinda recursos insustituibles para hacer frente a sus problemas de salud, a la vez que las dificultades para encontrar alternativas frente a las debilidades de la atención de salud.

En el caso de los mbyá guaraní que habitan la provincia de Misiones, las mayores dificultades en el acatamiento de las condiciones de cuarentena se observaron entonces en aquellos que se abastecen en los centros urbanos, y

en las aldeas que están ubicadas dentro de los mismos, que son minoritarias. Si bien al interior de las comunidades la pauta sanitaria de distanciamiento no fue cumplida, dado que el estilo de vida propio de estas comunidades implica el contacto estrecho al interior de la aldea, se mantuvo un alto grado de cumplimiento de las disposiciones de las autoridades nacionales y provinciales en relación a la salida de las comunidades. Durante el año 2020 no hubo infectados por COVID-19 en estas comunidades, y recién en marzo de 2021 se registró el primer fallecimiento.

No obstante, la paralización de la mayoría de las actividades y la prohibición de la circulación de personas afectó decisivamente la calidad de vida de estas comunidades. Es notable la disminución de los ingresos de sus integrantes, debido a la imposibilidad de vender sus artesanías en los centros urbanos, sin cubrir los subsidios estatales las necesidades de ingresos monetarios de esta población, y dado que la producción para el autoconsumo es limitada. Al mismo tiempo, si los instrumentos implementados por el Estado nacional (tarjeta Alimentar, AUH, IFE) son necesarios, también son claramente exiguos y presentan dificultades a la hora de realizar los cobros para esta comunidad.

Por otro lado, los mbyá guaraní desarrollan frecuentes movimientos hacia otras aldeas, que traspasan los límites de las fronteras de los estados nacionales. Sin embargo, las medidas en relación a esta población se han implementado de manera unilateral por parte de cada país donde se asienta este pueblo (tanto Argentina, como Paraguay y Brasil), sin que se haya desarrollado un protocolo conjunto que respete sus características e idiosincrasia, ni generado con participación del mismo, ni una coordinación técnica efectiva al respecto.

Recordemos que dentro de la estructura institucional del Mercosur, en primer lugar, en el marco de las Comisiones intergubernamentales que dependen de la Reunión de Ministros de Salud, se crea en el año 2013 la Comisión Intergubernamental de Salud Indígena (CIPSI), que tiene como objetivo promover una política integrada de Salud Indígena en el Mercosur con un enfoque intercultural, en particular en lo relacionado a la prestación de los servicios de atención primaria y la prestación de servicios para garantizar el acceso universal a la calidad de la atención en salud para esta población. En segundo lugar, en el año 2014 se crea la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del Mercosur (Rapim), con el objeto de coordinar políticas e iniciativas que beneficien a los pueblos indígenas de los Estados parte y promover la interconexión cultural, social, económica e institucional en el marco del proceso de integración regional. Ninguna de dichas instancias se ha activado en esta oportunidad.

Sobre la situación de los pueblos originarios, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la necesidad de resguardar a los mismos frente al contexto de pandemia COVID-19 (en el marco de su Sala de Coordinación

y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del COVID-19 del 6-05-20), en términos de: formular e implementar políticas públicas que garanticen el derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluyendo la accesibilidad de los servicios y la disponibilidad de insumos (incluyendo exámenes para el diagnóstico del COVID-19), elaborar e implementar protocolos de prevención y contingencia especializados y culturalmente apropiados, que incluyan el diseño de estrategias de capacitación destinadas a los/as agentes de salud indígena (como cuidadores/as y curanderos/as tradicionales), y que se les brinden los elementos necesarios para su protección (máscaras, guantes, desinfectantes, entre otros); así como la adecuación cultural de la atención médica, que deberá respetar las cosmovisiones de estas comunidades. A la vez, se sostiene que estas políticas públicas deben incorporar los principios fundamentales del enfoque de derechos humanos, como los de participación social, igualdad y no discriminación.

En momentos en que esta crisis epidemiológica afecta a Argentina, Paraguay y Brasil, cobra aún más sentido pensar en formas de cooperación para el diseño de políticas de salud acordes con las características de los mbyá guaraní.

Las regiones transfronterizas y el esfuerzo integracionista: mirando hacia el futuro

Con todos sus matices, en las áreas de frontera se destacan formas de cooperación y de coordinación a ambos lados, que no han perdido su potencia ni su dinámica sinérgica a pesar de las restricciones impuestas frente a la pandemia y a los miedos que ella ha suscitado.

La cooperación transfronteriza es una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales: la participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio a ambos lados de la frontera. La cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad que si la frontera no existiese (Rhi-Sausi y Oddone, 2013).

En este sentido, destacamos la experiencia del consorcio público-privado binacional, el grupo La Frontera Brasil/Argentina, con sede en los Municipios de Santo Antonio (Brasil) y San Antonio (Argentina), que lleva adelante el proyecto urbanístico Paseo Costanero de Integración. Este proyecto consiste en la construcción de un corredor de calzadas, ciclovías, miradores, decks de descanso,

miradores, lagos, academias al aire libre, mobiliario urbano (bancos, basureros, baños públicos) e iluminación, a lo largo de 1,5 km, idéntico a ambos lados de la frontera. Este grupo elaboró a la vez un protocolo sanitario para la prevención del COVID-19 en ambos municipios, y lleva adelante acciones de comunicación entre la población para promover que las acciones de prevención tengan mayor adherencia entre la misma, juntamente con el Consorcio Intermunicipal de Frontera (CIF), el Mercosur (Mercado Común de Sur) y las asociaciones empresarias locales. Del mismo modo, el CIF ha llevado adelante acciones conjuntas entre los municipios que lo integran para coordinar y compartir información acerca de la situación sanitaria y epidemiológica, y diseñar acciones para paliar los efectos económicos de la pandemia en las economías locales, como la elaboración de un protocolo sanitario para permitir la circulación de mercaderías por la frontera. El CIF es una experiencia que surge de la integración de los municipios de Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira (Brasil) y Bernardo de Irigoyen (Argentina) en el año 2009, con el propósito de realizar acciones conjuntas en materia económica, social y cultural, y de esa manera generar mejores condiciones de vida para la ciudadanía.

Estas experiencias de cooperación transfronteriza, que reúnen a actores públicos y privados en su trayectoria, demuestran un dinamismo en el contexto de pandemia que recrea expectativas y márgenes de maniobra para quienes aún apuestan por la salida de la integración.

Reflexiones finales

La situación particular de la provincia de Misiones permite observar los efectos que ha tenido esta pandemia, las disposiciones oficiales tomadas frente a ella, el juego de los diversos niveles de gobierno, de los diferentes actores locales, y el papel de las instituciones e instrumentos normativos del proceso de integración regional frente a dicha crisis de carácter excepcional.

Observamos que la crisis epidemiológica y sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 contribuye a poner en evidencia, una vez más, las debilidades y fortalezas del proceso de integración regional. Supone además nuevas tensiones en el caso particular de las áreas transfronterizas, directamente afectadas por el cierre de las fronteras, así como efectos negativos en la vida de los sectores más vulnerables de la población. La coordinación técnica y política muestra nuevamente, a nivel de ciertos órganos e instrumentos normativos del Mercosur, sus puntos débiles en la práctica. La pandemia da lugar a una profundización de las asimetrías preexistentes entre las ciudades fronterizas, pero el vínculo entre ellas no se suspende, sino que se reconfigura, en procesos signados, en

muchos casos, por rispideces y con efectos diversos. La integración regional y la cooperación transfronteriza se observa más vital en los ámbitos subnacionales y de frontera donde preexisten proyectos, con interés en sobrevivir esta crisis. Se manifiesta su potencial, entonces, más allá de la razón técnica y política que los anima para contribuir a sobrellevar esta situación crítica que atravesamos.

En este sentido, la pandemia ha actuado como un dinamizador en aquellas regiones transfronterizas donde existían experiencias de cooperación, a la par que ha permitido observar la debilidad de las estructuras formales de cooperación en muchas áreas transfronterizas. El seguimiento de este proceso aún en curso en la provincia de Misiones reviste para nosotros particular interés y nos invita a repensar una vez más el proceso de integración regional, durante el período que dure esta pandemia.

Referencias bibliográficas

Acta del "Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas". Mercosur. (2019).

Acta de la VI Reunión del Comité de Integración Fronteriza Dionisio Cerqueira – Barracão – Bernardo de Yrigoyen. 17 de diciembre de 2014.

Amin, A. (2008). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. En R. Fernández, A. Amin y J. Vigil, (comp.) *Repensando el desarrollo regional*. Miño y Ávila.

Boerr, M. (2 de junio de 2020). Misiones: alerta máxima en la frontera con Brasil, donde el coronavirus arrasa. *La Nación*. Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/misiones-alerta-maxima-frontera-brasil-donde-virus-nid2372266/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (6 de mayo de 2020) Comunicado de prensa. La CIDH alerta sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19 y llama a los Estados a tomar medidas específicas y acordes con su cultura y respeto a sus territorios. Recuperado el 6 de junio de 2020 de www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/103.asp

Decreto 330/20 del 2020. [Gobierno de la Provincia de Misiones]. 12 de marzo de 2020.

Dias, L. (2004) A importância das redes para uma nova regionalização brasileira: notas para discussão. En E. Limonad., R. Haesbaert y R. Moreira (org.). *Brasil Século XXI, por uma nova regionalização?* Max Limonad.

Downes, P. (23 de junio de 2020). El segundo pago del IFE inyectará a Misiones \$3.000 millones para consumo. *Vía País*. Recuperado el 18 de agosto de 2020 de <https://>

viapais.com.ar/posadas/1833833-el-segundo-pago-del-ife-inyectara-a-misiones-3-000-millones-para-consumo/

- IPEC. Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones. (25 de septiembre 2020). *Situación del IFE y la ATP en Misiones| Julio 2020*. Recuperado el 6 de octubre de 2020 de <https://ipecmisiones.org/informe/situacion-del-ife-y-la-atp-en-misiones-julio-2020/>
- IPEC. Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones (29 de septiembre de 2021). *Pobreza e indigencia multicausal. 1° Trimestre 2021*. Recuperado el 24 de octubre de 2021 de <https://ipecmisiones.org/sociedad/condiciones-de-vida/pobreza-e-indigencia/multicausal/aglomerado-posadas-1-trimestre-2021/>
- La Nación. (13 de julio de 2021). *Al límite: historias de la frontera. La ficción de pretender cerrar la frontera cuando se cambia de país con solo cruzar la calle* [Archivo de video]. Facebook. Recuperado el 14 de agosto de 2021 de <https://pt-br.facebook.com/lanacion/videos/495698124826019/>
- Mendicoa, G. (2016) La epistemología del Sur: cómo entenderla en el proceso de integración regional. La Mercociudades y el contexto social y político para su afianzamiento. En G. Mendicoa (comp.). *Hacia una epistemología del sur. La Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración. Ensayos*. Espacio editorial.
- Ministerio de Salud de la Provincia de Misiones. (8 de noviembre de 2021), *Parte epidemiológico COVID 19 – 8 de noviembre de 2021*. Recuperado el 10 de noviembre de 2021 de <https://salud.misiones.gob.ar/parte-epidemiologico-covid-19-08-de-noviembre-2021/>
- Misiones: más de 260.000 cobrarán el IFE. (15 de mayo de 2020). *Primera Edición*. Recuperado el 14 de agosto de 2020 de <https://www.primeraedicion.com.ar/nota/100276141/misiones-mas-de-260-mil-personas-cobraran-el-ife/>
- Palomino Melgar, S. (23 de marzo de 2020). Nacional: cierre de fronteras alivia a comercio local en algunas provincias y piden impuestos diferenciales. *Misiones online*. Recuperado el 8 de julio de 2020 de <https://misionesonline.net/2020/08/13/nacional-cierre-de-fronteras-alivia-a-comercio-local-de-algunas-provincias-y-piden-impuestos-diferenciales/>
- Redacción Canal Abierto. (4 de junio de 2020). Frontera Misiones – Brasil, la delgada línea de un potencial desastre sanitario. *Canal Abierto*. Recuperado el 12 de agosto de 2020 de <https://canalabierto.com.ar/2020/06/04/frontera-misiones-brasil-la-delgada-linea-de-un-potencial-desastre-sanitario/#:~:text=Redacción Canal Abierto>

Rhi Sausi, J. L. y Oddone, N. (2010). La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. *Revista Tendencias*. Vol. XI., (2), 131-159. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño.

Rhi Sausi, J. y Oddone, N. (2013). Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina. *Revista Investigación & Desarrollo*. 21 (1), 260-285.

San Pedro bloqueó los accesos laterales al municipio con barricadas de tierra. (23 de marzo de 2020). *Misiones Online*. Recuperado el 6 de agosto de 2020 de <https://misionesonline.net/2020/03/23/san-pedro-bloqueo-los-accesos-laterales-al-municipio-con-barricadas-de-tierra/>

Tobar, S. (16 de julio de 2021). *Mercosur Salud: ¿cuesta abajo frente a la pandemia?* Red Bioética – Unesco. Recuperado el 17 de agosto de 2021 de <https://redbioetica.com.ar/mercosur-salud-cuesta-abajo-frente-a-la-pandemia/>

Estado de bienestar y modelos de inclusión social desde una perspectiva regional europea

Walter Federico Gadea Aiello*
Vicente de Jesús Fernández-Mora**
Francisco José García Moro***
Javier Augusto Nicoletti****

Introducción

Este capítulo desarrolla en forma comparativa cuatro modelos de políticas sociales de inclusión, en el marco de la historia del Estado de Bienestar europeo. Se pregunta acerca de qué Estado de Bienestar es factible en función de los cambios acontecidos en la globalización y sus efectos sobre las políticas sociales de

* Doctor en Filosofía. Universidad de Huelva, España. ID <https://orcid.org/0000-0001-9120-4866>

** Doctor en Literatura. Universidad de Huelva, España. ID <https://orcid.org/0000-0002-1983-0616>

*** Doctor en Psicología. Universidad de Huelva, España. ID <https://orcid.org/0000-0002-4735-3239>

**** Doctor en Educación. Universidad Nacional de La Matanza, Argentina. ID <https://orcid.org/0000-0003-1875-8496>

inclusión y equidad social. Por último, postula la necesidad de trabajar en forma integrada entre los Estados para lograr un espacio común de bienestar en torno de una ciudadanía de carácter regional.

Resulta evidente (Wallerstein, 2011) que el proceso de globalización en el cual estamos sumidos, mediante los distintos procesos de expansión de los mercados, la construcción de un entramado financiero mundial, la formación de una red global de comunicación y la absoluta vigencia de la economía de escala, ha dado por tierra cualquier deseo ilusorio acerca de que un Estado Nacional pueda controlar los procesos que se efectivizan en su propio territorio. La desnacionalización de la economía, de la información y de la producción a escala nos impide pensar que un Estado Nacional pueda afrontar los retos del desarrollo económico, de la inclusión social y del bienestar de la ciudadanía en forma aislada.

La pérdida de soberanía de un estado puede verse como una claudicación. Así fue interpretado por los seguidores del Brexit, o por los nostálgicos del nacionalismo excluyente (Wieviorka, 2013) que arrecia en parte de Europa, a través de un complejo mecanismo de intento de retorno a un punto de soberanía al cual no se puede, evidentemente, regresar.

En este caso, queremos mostrar la idea contraria, es decir, demostrar que la supuesta pérdida de soberanía, en el sentido habitual del término, tal vez sea el único camino para poder enfrentar los retos que la globalización nos plantea. Esto no significa apostar por una eliminación del Estado, sino por un reagrupamiento de Estados en consorcios o espacios políticos más amplios, como la Unión Europea o la consolidación de una unidad de estados americanos.

No hay espacio ni fuerza para los estados nacionales individuales, ni grandes ni pequeños, si se quiere enfrentar con éxito a fuerzas antagónicas de gran calado, como los enormes consorcios financieros o comerciales. La lucha sería absolutamente desigual entre cualquier Estado que quiera afrontar la estabilidad interna frente a enormes poderes económicos que tienden a concentrarse, debido a los efectos “indeseados” de la globalización. La única forma de paliar esta diferencia de fuerzas y poderes reside, justamente, en la unificación de los Estados nacionales en bloques más amplios (Boccaro, 2017). La Unión Europea, pese a todos sus defectos y debilidades, que son evidentes y que se manifiestan en cada paso que realiza, es un intento valioso, en la medida en que sigue existiendo un espacio político, social y económico en donde, “pese a todo”, se mantienen modelos de bienestar y niveles de inclusión social elevados.

Cuando decimos “pese a todo”, se trata de problematizar y de estar atentos, ante los evidentes desafíos, e incluso, retrocesos, que se están viviendo en Europa. Es evidente que, en algunos países de Europa, el avance del modelo neoliberal, concentrado y referido al cambio en las relaciones laborales, mediante

un frustrante y peligroso proceso de precarización del trabajo y mediante la pérdida o eliminación de las negociaciones colectivas entre los trabajadores y los empresarios, ha generado un pronunciado aumento en el nivel de pobreza y de desigualdad social, y un deterioro en las políticas de inclusión.

Se ha confundido deliberadamente la desregulación del mercado laboral con la precarización y ese proceso ha generado un primer antagonismo dentro de la misma clase trabajadora entre trabajadores fijos y eventuales. Los primeros, guardan contratos con garantía de continuidad y con sueldos dignos, con seguros sociales de altas prestaciones y una perspectiva de futuro mínimamente garantizada. En cambio, los trabajadores sujetos a las nuevas leyes laborales, en su mayoría jóvenes o personas de menor cualificación, sufren un proceso de degradación en su calidad de vida y en su bienestar. Los niveles salariales de esta nueva clase precarizada sumergen a muchos trabajadores y trabajadoras en la pobreza. Las condiciones de precarización llevan a situaciones absurdas, como tener contratos por horas o por días. Esta nueva clase pauperizada y “desregulada” sirve para mantener bajos los salarios y para hacer más “competitivas” a las empresas con otros mercados desregulados y pauperizados, como son los mercados asiáticos. Este nuevo escenario pone en tela de juicio al Estado de Bienestar y genera, obviamente, un gran malestar social que se zanja con desafección tanto por la democracia como por la misma idea de una Europa unida.

Ante este proceso que ha sido históricamente ascendente, y que no encuentra límite ni final, se han implementado, con diversos resultados, distintas políticas públicas de inclusión y bienestar, las cuales han intentado mitigar o, al menos, responder al mismo tiempo tanto al reto del desarrollo, como a la inclusión social (Gadea, 2009).

En el próximo punto analizaremos cuáles han sido esos modelos y qué efectos han tenido en Europa, mostrando sus fortalezas, sus virtudes, sus debilidades y sus limitaciones.

Los cuatro modelos del Estado de Bienestar europeos

El Estado de Bienestar europeo ha tenido desarrollos desiguales y combinados. En algunos casos las variables de protección y el “reparto de las desigualdades” han sido heterogéneas, lo que se concreta en el peso y la organización de las políticas sociales en cada modelo, otorgando al sector estatal y al sector privado distintos roles y responsabilidades. La balanza no siempre ha sido equilibrada y los cuestionamientos y revisiones del Estado de Bienestar están a la orden del día. Esta esquematización que presentamos es orientativa de la forma en

la que las distintas estrategias y miradas de las políticas públicas y las políticas sociales generaron respuestas y salidas claramente diferenciadas dentro del contexto europeo.

También es necesario comprender que cada modelo de desarrollo e implementación del Estado de Bienestar ha estado atravesado por variables complejas, como el sentido de “comunidad”, la confianza en el resto de los ciudadanos, el respeto por el contrato social, el concepto de “familia”, la concepción comunitarista o individualista (Mulhall y Swift, 1996) de cada sociedad, la credibilidad de las instituciones públicas y la dosis de moralidad social que impregna y determina el comportamiento de la ciudadanía en cada contexto sociocultural. Sin esas categorías, que condicionan el comportamiento social, no es posible entender el nivel de desarrollo y la aceptación de cada modelo.

Los resultados de los mismos han estado fuertemente condicionados por las estructuras valorativas y éticas de las sociedades. La forma en que cada sociedad se concibe a sí misma es un elemento clave en la estructura y gestión de cada modelo de Estado de Bienestar. Paul Ricoeur (2006) decía que lo verdaderamente fuerte y material de una sociedad no es su base económica, como pensaba Marx, sino su estructura axiológica, sus valores, sus aspiraciones y su eticidad operante y concreta.

La forma en que cada ciudadano concibe y se relaciona con los demás ciudadanos es determinante de las capacidades de construir y gestionar las políticas públicas y las políticas sociales. La moral social y la eticidad operante no son abstracciones que funcionan en el campo de las ideas, sino que se materializan en la conducta cotidiana y afectan a todas las relaciones familiares, sociales y políticas. Pese a esta diversidad de modelos, que comentaremos a continuación, existe en Europa un rasgo transversal, que consiste en considerar al otro como una persona con una serie de derechos humanos fundamentales que no pueden ser violados ni mancillados. Esta reacción comunitaria e igualitarista ha sido el rasgo central compartido por los europeos y se acentuó durante la construcción de la Unión Europea. El concepto de reciprocidad de derechos y obligaciones y la idea de que todos tenemos derecho a acceder a un nivel de bienestar suficiente para desarrollar un proyecto de vida libre e individual ha estado en la base de la construcción del Estado de Bienestar. Como sostiene Baldwin (1990), lo que ha definido en Europa al Estado de Bienestar es la idea de que debemos compartir los riesgos comunes de la vida, garantizando que, de cada riesgo, se extraiga un derecho universal. Por ejemplo, la vejez, con sus riesgos de enfermedad y soledad, ha generado una gran cantidad de derechos universales que garantizan los cuidados de los mayores. La creación de la ley de Dependencia en España es un ejemplo singular a imitar por el resto de Europa, en la medida que tiende a garantizar la aportación del Estado

en el cuidado de las personas mayores con altos niveles de discapacidad física o mental. El riesgo por quedarse sin empleo genera un sistema de derechos laborales, como el derecho al paro o a recibir un ERE y un sistema complejo de obligaciones, que son compartidos por toda la comunidad. Esta relación entre los riesgos vitales y sociales y la acumulación de nuevos derechos y obligaciones universales fueron comprendidas no solo por los sectores desfavorecidos de la sociedad, sino también y fundamentalmente por los burgueses y los conservadores de Europa.

La tesis de Baldwin nos permite entender el carácter universal del triunfo del Estado de Bienestar Solidario en Europa. Las nuevas leyes del Estado de Bienestar, “lejos de ser el resultado de demandas presentadas unilateralmente por la izquierda, los trabajadores y los desposeídos, la política social representó igualmente un ajuste que reflejaba los intereses de las clases medias en su deseo de no quedar excluidas de medidas que constantemente devenían más generosas” (p. 256). De manera tal que “todas las clases tendrían interés en el sistema de redistribución de riesgos, todas llegarían a reconocer su mutua interdependencia” (p. 257). El reconocimiento de la universalidad de derechos tuvo versiones diferentes y respondió, como veremos, a la construcción de políticas sociales selectivas.

El primer modelo al que nos referiremos es el Modelo Nórdico. Es el modelo que de alguna forma abarca, con diferencias no sustanciales, a países como Islandia, Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca. Ha sido a lo largo de realización histórica y siguen siendo el modelo de protección social más alto, más caro y con mejor dotación presupuestaria, por parte de los distintos estados mencionados. La perspectiva comunitaria es muy fuerte en estos países y las prestaciones se financian mediante una fuerte participación del Estado y mediante cotizaciones de los propios receptores de los servicios, lo cual genera un nivel de presión impositiva alto, pero que no obstaculiza el crecimiento económico de la sociedad. Es el mejor ejemplo empírico para contradecir el dogma neoliberal de que una fuerte presión impositiva empeora la competitividad y genera pobreza en forma estructural. Como sostienen Conde Ruiz, *et al.* (2007), este modelo se basa en una concepción profundamente comunitaria y en la confianza de que el dinero invertido, a través de los impuestos, volverá a la ciudadanía bajo la forma de servicios públicos de calidad. La confianza en lo público es el rasgo distintivo de este modelo. La creencia fundamental según la cual existen mecanismos de transparencia en el uso y redistribución de los bienes públicos es el garante de una perspectiva comunitarista que concibe a cada ciudadano como parte de una comunidad. Esta visión luterana y social no implica la eliminación de la iniciativa privada ni la exclusión del derecho a seguir un proyecto de vida digno e individual, sino

justamente lo contrario. Consiste en garantizar los derechos fundamentales para que cada persona pueda desarrollar su propio proyecto de vida con los demás, no en contra de los demás o a expensas de los demás. Por lo tanto, la individualidad no se opone a la comunidad, son elementos que juegan en un mismo sistema de equilibrios virtuosos. Este modelo es fuerte, en la medida en que invierte en las personas y en las instituciones públicas de manera razonable y transparente, lo cual garantiza un nivel aceptable de confianza en la cosa pública.

El segundo modelo que queremos mencionar es el Modelo Continental, que centralmente alude a países como Alemania, Austria, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Es un modelo que se basa en la previsión de las necesidades sociales presentes y futuras mediante la aplicación del principio contributivo colectivo y obligatorio. Esto significa que tanto los empleados como las empresas realizan aportes obligatorios para crear planes de previsión, que atiendan a las distintas contingencias o riesgos sociales y vitales. Lo interesante de este modelo no solo es su carácter de reciprocidad y obligatoriedad en las cargas, sino también que ofrece prestaciones que no son contributivas. También presenta subsidios, los cuales no siempre reconocen su carácter de contraprestación. Por lo tanto, pueden existir prestaciones o subsidios sin una contraprestación determinada o sin un compromiso de reinserción social o laboral.

Este último aspecto, con el pasar del tiempo, se ha ido reduciendo sustancialmente, pero la globalización y el aumento de la exclusión social y el aumento de las desigualdades económicas están obligando a revisar estos conceptos, muchas veces, contradictorios. La reflexión seria y fundamentada desde la Sociología y el Trabajo Social acerca de la necesidad y posibilidad de una renta mínima universal ha actualizado la discusión y necesidad de hacer efectiva una renta sin una contraprestación directa o visible en forma inmediata. En este modelo, también prima la idea transversal de que todo sujeto pertenece a una comunidad y que sus derechos humanos fundamentales deben ser garantizados por el Estado.

El tercer modelo en cuestión es el llamado Modelo Anglosajón, que abarca esencialmente al Reino Unido e Irlanda. Debido a una visión menos comunitaria de los sujetos sociales y a una tradición social más jerárquica y estratificada, este modelo es mucho más limitado en sus prestaciones que los anteriores. Tanto las prestaciones contributivas como las ayudas sociales tienden a ser más reducidas que en los modelos anteriores y la protección social está pensada como un mecanismo que evite la exclusión social y las profundas desigualdades sociales. Los criterios con los cuales se conceden las ayudas sociales y los diversos sistemas de subsidios son más restrictivos y menos laxos que en los modelos anteriormente mencionados y están siempre relacionados y

conectados a acciones activas de empleabilidad. De esta forma, los mecanismos de las prestaciones están ligados a sistemas eficaces de contraprestación y empleabilidad individual.

Por último, el cuarto paradigma es el Modelo Mediterráneo, que se asocia a países como España, Grecia, Italia o Portugal. El mismo es un modelo híbrido que mezcla elementos del modelo anglosajón y del modelo continental. En el nivel de ayudas y en la participación del Estado, este modelo se parece más al modelo continental, pero mantiene un alto nivel de restricción en las ayudas debido a un sistema altamente burocratizado e ineficiente. Si bien el modelo social tiene un peso alto en los presupuestos estatales, el nivel de transparencia y la efectividad de la inversión son mejorables. Si tuviéramos que determinar su especificidad, podríamos decir que este modelo de bienestar tiene como rasgo distintivo el aspecto cultural, que es el rol y la importancia que tiene la familia en el cuidado y la asistencia de sus miembros en los momentos de alto riesgo social o individual. Este rasgo característico de las sociedades mediterráneas se ha comprobado durante la crisis financiera de 2008 y durante la pandemia de 2019. En ambos casos, el rol de cuidado y la protección familiar suplió la deficiencia de la intervención estatal, cubriendo necesidades básicas que la crisis había puesto en riesgo. Los mecanismos familiares de solidaridad social fueron un gran amortiguador tanto en la crisis financiera como en la crisis sanitaria. En este modelo, la cercanía familiar y, en especial, el papel desempeñado por las mujeres actúa como un mecanismo compensatorio frente a los recursos limitados de los Estados. A partir de aquí, vamos a analizar cuáles han sido las tres estrategias políticas aplicadas frente a las políticas sociales y cuáles son sus actuales desafíos.

Áreas de análisis: políticas de empleo, políticas fiscales y políticas sociales

Los modelos europeos de Bienestar Social que acabamos de explicar brevemente han sido atravesados por distintos enfoques de políticas de empleo, de políticas fiscales y políticas sociales, todas ellas referidas a tres momentos del desarrollo de las políticas públicas, las cuales han permitido redefinir los problemas del Estado de Bienestar y afrontar los debates y los desafíos sociales de Europa en relación con el proceso de globalización contemporáneo. Estas formas de responder a la globalización y de tratar de mantener el diseño de los distintos modelos de Estado de Bienestar no siempre han sido exitosas, pero han permitido, con aciertos y limitaciones, establecer nuevos derechos sociales y ampliar la incorporación de nuevas formas de ciudadanía y de identidad de género.

La política social tradicional

Inicialmente, la política pública tradicional se centró en el objetivo clásico de generar mecanismos de redistribución que se sustentaron en transferencias sociales directas. El ejemplo más claro de esta política social tradicional se basó en un sistema de prestaciones universales que “inyectaba” dinero, mediante transferencias sociales directas, en los usuarios del sistema con la idea de que la redistribución de la renta debía hacerse en forma directa por el Estado. Esta noción inicial tuvo un éxito relativo y limitado, pero pronto comenzaron a verse sus limitaciones y sus inconvenientes. El principal escollo fue el aumento desmedido del gasto público y sus consecuencias para las deudas soberanas y la disminución de la competitividad. Este aumento en el gasto público generó un alto endeudamiento y las políticas sociales se juzgaron como contraproducentes para la competencia tributaria. El aumento de impuestos que generaba este gasto alto del presupuesto del estado hacía que muchas empresas buscaran destinos mejores, en donde se les prometía una presión impositiva más baja. Para evitar esta deslocalización se pensó en responder a la presión de la competencia tributaria mediante la implementación de reformas fiscales profundas. Es decir, se bajaron los impuestos, pero el gasto público y social no se recortó significativamente, o directamente, en algunos casos, no se tocó por cuestiones de rendimiento electoral. Todo esto concluyó en que se pusieron en entredicho las virtudes del Estado de Bienestar debido a que se visualizaba al mismo como el principal responsable del desequilibrio fiscal. De esta forma, no se lograron equilibrar las finanzas fiscales y el objetivo de consolidación fiscal fue dejado de lado. Este primer período de las políticas fiscales coincidió con el aumento de la globalización y el auge de las ideologías neoliberales. Por lo tanto, las políticas públicas de carácter social fueron percibidas como uno de los principales causantes de desequilibrio presupuestario. Además, el tiempo demostró que la mera asignación directa de capital o bienes a los sectores más desaventajados de la sociedad no garantizaron un mejoramiento de esos sectores ni su salida de la pobreza o la marginalidad social. La ausencia de mecanismos de seguimiento y acompañamiento social de esos usuarios fortaleció la idea liberal de que las ayudas directas van en contra de la competencia social y que dicha reasignación directa solo garantiza el estancamiento social y genera más pobreza. Por lo tanto, el liberalismo hacía una lectura equivocada e interesada de un problema social real.

Las políticas sociales de reasignación directas no funcionaron correctamente porque no existió un mecanismo de seguimiento, educación de calidad y fortalecimiento de la formación de los usuarios, en vistas de afrontar los retos de un mercado laboral cambiante y globalizado. Esto permitió que varias generaciones

de personas que habían recibido apoyo económico para su sustentación personal o familiar no hubieran podido romper los límites de la exclusión social. De esta forma, lo que fue un error en la implementación de las políticas sociales de redistribución sirvió para justificar las teorías del Estado Mínimo y la resurrección de un conservadurismo anterior a la formación del Estado de Bienestar. Al mismo tiempo, alentó un tipo de clientelismo político (Zapata Osorno, 2016) que “ataba” al usuario de los servicios sociales al grupo político hegemónico de un lugar determinado. El fin de esta parte de la historia es clara: las políticas sociales pasaron del esquema redistribucionista directo al modelo liberal.

Un segundo momento de las políticas sociales: su conversión al liberalismo económico

Tanto los liberales como los socialdemócratas que adoptaron los dogmas económicos del neoliberalismo renunciaron al objetivo social de lograr una mayor equidad social o, simplemente, lo reemplazaron por la asistencia focalizada, dependiente de la verificación de la situación del beneficiario o usuario. De tal manera, que se impuso el dogma del equilibrio presupuestario y la idea de que lo fundamental era equilibrar las finanzas públicas, a través de la reducción del gasto público, y un capítulo importante de ese gasto público era y es el gasto social (Zubero, 2017). La pregunta era obvia: ¿qué Estado de Bienestar podremos tener? La respuesta también era obvia para la perspectiva neoliberal: aquel que podamos tener o financiar sin generar un desequilibrio fiscal. Para alcanzar el deseado equilibrio fiscal se recurrió al mecanismo de reducción del gasto público y la simultánea reducción de impuestos o el mantenimiento de un nivel relativamente bajo de los mismos. Los casos más genuinos de estas políticas se desarrollaron en los Países Bajos y en el Reino Unido. De esta manera, el péndulo volvió a desequilibrarse en la medida en que se “desmontaron” pilares importantes del Estado de Bienestar, pero nuevamente la desigualdad siguió creciendo y el equilibrio fiscal no se correspondió con una política social inclusiva e incluyente.

El tercer momento de las políticas sociales: otra vez los nórdicos

Para romper este movimiento pendular que oscila entre el exceso del gasto público mediante una política de redistribución directa e ineficaz y un modelo liberal que prioriza la disminución del gasto público y la baja de impuestos, lo cual

ocasiona un cimbronazo en los pilares del Estado de Bienestar, la respuesta de la socialdemocracia nórdica modernizada permitió adoptar una estrategia diferente y superadora de las contradicciones anteriores (Tarnawsk, 1998).

En primer lugar, no se optó por una política de disminución de los impuestos, sino por una política estatal de presencia y acompañamiento social razonable. Lo cual permite mantener una presión fiscal alta, pero con un nivel de eficacia en la inversión social muy bien instrumentada. Renunciando a cualquier dogma ideológico, la transparencia y la eficacia en la inversión social y el carácter pragmático de las políticas económicas y laborales lideraron un cambio positivo para la comunidad y para la economía en su faceta globalizada.

En segundo lugar, se logró un cambio en la matriz productiva y la inserción en el mercado laboral de amplios sectores que tuvieron que reconvertir su mano de obra debido al proceso de globalización y deslocalización de las industrias y servicios. De acuerdo con Vercellone (2015), la inclusión en el mercado laboral se realizó mediante el incremento de la responsabilización individual. Se mejoró la inversión y la eficacia en los procesos de capacitación y educación (García, Nicoletti y Gadea Aiello, 2020). Y al mismo tiempo se implementaron excelentes servicios de mediación laboral, realistas y eficaces. Se abandonó cualquier rasgo anterior de redistribucionismo directo y sin contraprestación y se pasó a invertir en las personas, potenciando su responsabilidad individual, su crecimiento profesional y su educación. Lo interesante de este proceso, que se dio en Dinamarca (Valkonen y Vihriälä (2014) y que puede mostrarse como un ejemplo de una razonable política social, es la virtuosa combinación que se estableció entre un mercado comparativamente muy desregulado con los niveles más elevados de seguridad social, dentro de una economía activa y globalizada.

Conclusiones

¿Qué Estado de Bienestar es posible? ¿Qué política social de inclusión es menester esperar? ¿Bajo qué consignas pragmáticas podremos afrontar los retos de la globalización y la inclusión social? Las respuestas y las estrategias adecuadas que adoptemos para responder a todas estas preguntas serán las variables esenciales que garantizarán no solo la integración social y la equidad en nuestras sociedades, sino que serán los pilares fundamentales para sostener el equilibrio democrático de las mismas. Una sociedad equitativa e integrada socialmente no solo fortalece la unidad del cuerpo social, sino que fundamenta el éxito y la continuidad de las instituciones democráticas (Vega, Martínez-Buján y Paredes, 2018). La necesidad de integrar en forma armónica y razonable los cambios en los mercados laborales, las fluctuaciones en la formación profesional, con un

sistema de bienestar que consolide el nivel de derechos sociales y humanos es la condición de posibilidad para que las democracias puedan responder a los retos de la globalización y los populismos presentes.

El Estado de Bienestar deberá convertirse en Sociedades del Bienestar, en la medida en que se adopten modelos de desarrollo económico exitoso con un adecuado nivel de seguridad social y laboral. Las nuevas sociedades de bienestar deben incluir nuevas políticas sociales en donde la contraprestación y la responsabilización individual y familiar sustituyan al paternalismo estatal y al clientelismo político (Moreno Luzón, 1999). De acuerdo con Comins Mingol (2015), la apuesta por una política social de acompañamiento y cuidado de la ciudadanía debe tener una clara contraprestación en el mejoramiento de las condiciones de ciudadanía de cada persona desfavorecida. De acuerdo al nivel de necesidad y dificultad habrá que empezar por “dar el pescado”, pero eso debe ser solo un momento inicial y de emergencia social. Una verdadera política social debe acompañar a las personas a lo largo de todo el proceso de desarrollo de la ciudadanía, tanto en su faceta educativa como laboral y familiar. No se trata de tutelar, ni de crear paternalismo, sino justamente de lo contrario: de generar una situación de empoderamiento ciudadano, en donde se creen las condiciones para desarrollar todas las potencialidades de una persona para poder salir de su estado de desigualdad social. El paternalismo condena al usuario a su infantilización y dependencia constante de las ayudas del Estado. El clientelismo utiliza esa dependencia mediante la “cronificación” de una situación de injusticia y desigualdad. Las actuales políticas sociales deben tender a lo opuesto. A configurar una ciudadanía empoderada en todos los niveles de la vida moderna. La política social actual debe incorporar lo antes posible a todas las personas desaventajadas a sistemas de formación para el empleo y a la construcción de una identidad autónoma y empoderada. También debe trabajar para la construcción de valores democráticos y críticos. Siguiendo a Díaz (2021), el cuidado del cuerpo, el respeto por la vida y el medio ambiente son herramientas claves en la construcción de una sociedad sostenible y equitativa. La conformación de personas integradas y solidarias no es una cuestión meramente económica, implica la creación de sistemas educativos que prioricen estos valores y vuelvan a dignificar el concepto de comunidad, entendida como una sociedad integrada y armónica (Martínez-Buján y Vega, 2021).

Los desafíos de hoy se han complejizado ante la globalización y la tecnificación creciente. Adoptar políticas sociales de inclusión, al margen de los ideologismos y de los populismos, implica un trabajo de acompañamiento y seguimiento constantes por parte de los poderes públicos. En una sociedad cada vez más envejecida, como es la sociedad europea, siguiendo a Zalacaín (2013), las políticas sociales deben combatir la soledad y el aislamiento social, promover la

integración de los mayores y de las personas más desfavorecidas a los nuevos sistemas tecnológicos y de comunicación, promoviendo la integración en todas sus etapas vitales.

Seguindo a Morales-Arce Macías (2018, p. 4), uno de los retos centrales del presente y del futuro reside en encontrar una forma sostenible de financiar los sistemas de pensiones y las inversiones sociales como las prestaciones por desempleo y las inversiones en los sistemas sanitarios, los servicios sociales y educativos. Para ello, tendremos que adoptar cambios en la dirección siguiente:

- a) Por razones de equidad y solidaridad, se deberá preservar la suficiencia de las pensiones más bajas del sistema y los complementos a mínimos, ajustando con la variación del IPC, con cargo a los impuestos generales.
- b) Se deberán mejorar las ayudas a la natalidad y el mantenimiento de la política migratoria que permita mejorar la afluencia de población joven.
- c) Se postula la creación de un sistema de cuentas nacionales, que seguiría siendo de “reparto”, aunque mejorando la transparencia, la equidad, una mayor flexibilidad en la edad de jubilación y protección frente a la inflación.
- d) En relación al mercado de trabajo, debe mejorar la tasa de colocación, en función de la evolución tecnológica y digital, compatibilizando la flexibilidad que necesitan las empresas con la máxima seguridad para el trabajador, en un mercado laboral dinámico y competitivo.
- e) Deberán mejorarse los sistemas de educación para la formación profesional ajustando los programas de formación profesional a las necesidades del mercado laboral (Mora, Moro y Gadea, 2021).
- f) Profundizar en las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral.
- g) Garantizar las prestaciones que otorga la Ley de Dependencia en España, como cuarto pilar del Estado de Bienestar, el cual garantiza el cuidado de las personas mayores con algún grado de dependencia psíquica o física.
- h) Mejorar las políticas sanitarias para mejorar la atención psicológica y evitar la soledad y la depresión.

i) Profundizar en las políticas de género y coeducación, garantizando el derecho a la diversidad (Vega y Martínez-Buján, 2017).

J) Garantizar una renta mínima vital que impida que cualquier familia o persona viva por debajo de un nivel mínimo de bienestar. Este piso o nivel mínimo debe ser siempre una garantía social para compartir en forma solidaria las dificultades que puedan presentarse a lo largo de la vida.

Por todo ello, el reto del futuro no solo es el mantenimiento de un Estado de Bienestar eficiente y transparente, sino la conversión en una Sociedad del Bienestar que tenga en cuenta todas las dimensiones de la vida humana y el cumplimiento de sus respectivos derechos fundamentales.

Referencias bibliográficas

Baldwin, P. (1990). *The politics of social solidarity*. Cambridge University Press.

Boccarda, G. (2017). El deseo de Europa. Más allá del nacionalismo y del neoliberalismo. *Revista Nueva sociedad*, 270, 39-47.

Conde Ruiz, J., Ocaña Orbis, C., y Pérez Quirós, G. (2007). Análisis cuantitativo del estado de bienestar en Europa Pérez-Quirós. *Documentos de trabajo (Fedea)*, 3, 1-36. <http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2007/dt-2007-03.pdf>

Comins Mingol, I. (2015). La ética del cuidado en sociedades globalizadas: hacia una ciudadanía cosmopolita. *THÉMATA. Revista de Filosofía*, 52, 159-178.

Díaz, J. C. (2017). La ética del cuidado para el bien de la casa común. *Phainomenon*, 16 (1), 39-47.

Gadea, W. (2009). Filosofía, ciudadanía e interculturalidad: Los retos de la inclusión social en un mundo globalizado. *Astrolabio: revista internacional de filosofía*, 9, 60-74.

García, G., Nicoletti, A., y Gadea Aiello, W. (2020). *Educación y participación para una sociedad inclusiva*, Editor Ciencia y Técnica Administrativa. URL: http://cyta.com.ar/biblioteca/bddoc/bdlibros/Educa_y_Participa.pdf

Martínez-Buján, R. y Vega, C. (2021). El ámbito comunitario en la organización social del cuidado. *Revista Española de Sociología*, 30 (2), 1-11. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.2>

Mora, V., Moro, F. y Gadea, W. (2021). Universidad y sostenibilidad. Límites y posibilidades de cambio social. *Revista de la Educación Superior*, 50 (199), 1-26.

- Morales-Arce Macías, R. (2018). Estado de bienestar: retos y desafíos ante el año 2020. *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, 3 (2), 178-200.
- Moreno Luzón, J. (1999). El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 105, 73-95.
- Mulhall, S. y Swift, A. (1996). *Liberals and communitarians*. Blackell Publishing.
- Ricoeur, P. (2006). *Sí mismo como otro*. Siglo XXI.
- Tarnawsk, E. (1998). El bienestar contra el estado: premisas y consecuencias de la reforma del estado de bienestar. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 102, 95-128.
- Valkonen, T., Vihriälä, V. (eds.). (2014). *The Nordic model – challenged but capable of reform*, Nordic Council of Ministers. <http://dx.doi.org/10.6027/TN2014-531>
- Vega, C. (2019). Reproducción social y cuidados en la reinención de lo común. Aportes conceptuales y analíticos desde los feminismos. *Revista de Estudios Sociales*, 70, 49-63.
- Vega, C.; Martínez-Buján, R y Paredes, M. (2018). Cuidado, Comunidad y Común. Traficantes de Sueños.
- Vega, C. y Martínez-Buján, R. (2017). Explorando el lugar de lo comunitario en los estudios de género sobre sostenibilidad, reproducción y cuidados. *Quaderns-e*, 22 (2), 65-81.
- Vercellone, C. (2015). From the crisis to the ‘Welfare of the Common’ as a new mode of production. *Theory, Culture & Society*, 32 (7-8), 85-99. <https://doi.org/10.1177/0263276415597770>.
- Wallerstein, I. (2011). El debate en torno a la economía política de “El Moderno Sistema-Mundial”. *Mundo Siglo XXI, revista del CIECAS-IPN, Vol. VI, 24*, 5-12.
- Wieviorka, M. (2013). ¿Más nacionalismo, menos Europa? *Vanguardia dossier*, 46, 30-33.
- Zalacaín, J. (2013). Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. *Lan Harremanak, Revista De Relaciones Laborales*, 29(III), 175-216.
- Zapata Osorno, E. (2016). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. *Estudios Políticos*, 49, 167-185. Doi: 10.17533/udea.espo.n49a09
- Zubero, I. (2017). Sistemas de bienestar, políticas sociales y bienes comunes: tensiones y sinergias entre lo público y lo común. *Documentación Social*, 186, 115-134.

La obra invita al lector a recorrer algunos puntos de inflexión, interpelar el propio análisis científico y reflexionar en torno de los retos que enfrenta la integración regional en un tiempo de excepcionalidad dado por la pandemia del SARS-CoV-2.

Los siete capítulos que componen el texto presentan avances de investigación a cargo del Grupo de Estudios Institucionalidad Social y Mercosur (IIGG, FSOC, Universidad de Buenos Aires) junto a investigadores invitados, que además reflejan un reconocimiento a la trayectoria de la Dra. Gloria Mendicoa y el Dr. René Nicoletti (*in memoriam*).

