

## Artículos seleccionados

# El regionalismo integral en América Latina. El MERCOSUR en el Cambio de Siglo

**Diego Tobio<sup>a</sup>**

Fecha de recepción: 7 de febrero de 2022  
Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2022  
Correspondencia a: Diego Tobio  
Correo electrónico: diegotobio@hotmail.com

- a. Especialista en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. Integrante de la cátedra Planificación en Escenarios Regionales y Nacionales. Carrera Lic. en Trabajo Social.

### **Resumen:**

El presente artículo indaga sobre el Regionalismo Integral de la integración latinoamericana de los primeros años del siglo XXI, principalmente a partir de la (re)configuración de las funciones del MERCOSUR, es decir de la perspectiva económica-comercial de sus orígenes a la inclusión de la perspectiva multidimensional que incluye aspectos políticos, económicos, sociales, educativos, culturales, ambientales, etc.

En esa dirección, el texto rastrea los principales acontecimientos históricos que fueron tallando el proceso de institucionalización de la dimensión social en las agendas regionales, desde el Consenso de Buenos Aires, pasando por el mítico "No al ALCA" en la Cumbre de las Américas hasta la creación del Instituto Social del MERCOSUR.

**Palabras clave:** Regionalismo Integral - Dimensión Social - MERCOSUR.

*Summary*

*This article explores the Integral Regionalism of Latin American integration during the early years of the 21st century, mostly from the (re) configuration of the purposes of MERCOSUR, meaning from the economic-commercial perspective of its origins, to the consideration of the multidimensional perspective, which includes political, economic, social, educational, cultural, environmental aspects, etc.*

*From this perspective, the text researches the main historical events that shaped the process of institutionalization of the social dimension in the regional agendas, from the "Consenso de Buenos Aires", through the mythical "No al ALCA" expressed during the "Summit of the Americas", to the creation of the MERCOSUR Social Institute.*

*Key words: Integral Regionalism. Social Dimension. MERCOSUR..*

**Introducción**

En el inicio del siglo XXI, en América Latina se (re) configuraron nuevas formas de interpretar la integración regional, probablemente en respuesta a los virulentos embates de la globalización neoliberal del último cuarto del siglo pasado. Este periodo, al que denominamos regionalismo integral, incluyó la perspectiva multidimensional del desarrollo, intentando superar la visión economicista a través de la creación de instancias de cooperación en la planificación estratégica de políticas públicas.

En los orígenes, el MERCOSUR respondió al enfoque denominado regionalismo abierto (CEPAL, 1994) basado en un modelo de integración económico-comercial en un contexto global de apertura y desreglamentación, acotado a la concreción de acuerdos aduaneros y arancelarios, que resultó ineficaz para el pleno desarrollo de los pueblos latinoamericanos. Por el contrario, acentuó las desigualdades sociales en los países de la región.

En primer lugar, entendemos a la globalización como el "ápice del proceso de internacionalización del mun-

do capitalista" (Santos, 2000: 23) o, en esa perspectiva, como "fase del proceso multiseccular de la mundialización del capital" (Márquez y Pradilla, 2016: 19). La Caída del Muro de Berlín, en 1989, significó el fin de la Guerra Fría heredada de la Segunda Guerra Mundial y, como consecuencia, del escenario geopolítico bipolar: EEUU y URSS; capitalismo vs. comunismo. Este rediseño del mapa de poder global otorgó las viabilidades -principalmente política e ideológica- para el avance del sistema capitalista triunfante, que hizo de su racionalidad un fenómeno hegemónico.

La incorporación de la dimensión social<sup>1</sup> en la integración regional del cambio de siglo se observó en la redefinición de las funciones del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), por un lado, y en el surgimiento de nuevos organismos de integración regionales, por el otro.

El presente artículo propone el concepto de Regionalismo Integral a la luz de la reedición del MERCOSUR, es decir en la transición de la integración comercial de su nacimiento, donde "el sujeto principal son los mercados y los capitales" (Kan, 2016: 217) a un modelo de integración integral, donde el bloque instituyó mecanismos

1. Nos referimos por Dimensión Social a los elementos que operan en la vida humana en sociedad o a la realidad social, desde una mirada de totalidad.

de cooperación política que abordaron temas de agenda como la defensa, el desarrollo de la infraestructura regional, la energía, la salud, la inclusión social y la democracia (Comini y Frenkel, 2014).

A partir de gobiernos denominados progresistas, con Venezuela como miembro pleno y aliado estratégico en materia energética, el MERCOSUR intentó superar el reduccionismo económico del desarrollo regional. En esa perspectiva, consideramos que la creación del Instituto Social del MERCOSUR, en 2007, consolidó el proceso de institucionalización de la dimensión social en la primera década del siglo XXI.

## Del Consenso de Washington al Consenso de Buenos Aires

El ansiado arribo del año 2000 no devino en el fin del mundo, de la humanidad o de los tiempos como vaticinaban ciertas teorías apocalípticas, aunque desató una profunda crisis política, económica y social producto de la globalización neoliberal y el impulso de políticas públicas en sintonía con los lineamientos del Consenso de Washington.

El decálogo de dicho Consenso de Washington, cuyo nombre hace referencia a los organismos multilaterales de crédito domiciliados en esa ciudad de EEUU (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo e, incluso, la Secretaría del Tesoro del gobierno de ese país), arribó en la región a fines de la década de 1980 como consecuencia de la hegemonía del capitalismo, tras la disolución de la URSS. De este modo, a principios de los años '90 prevaleció el pensamiento único, de corte neoliberal, basado en “la apertura de los mercados, la desregulación financiera, la preferencia por la inversión extranjera sobre la nacional y la reducción del Estado para garantizar el orden público y la libertad económica” (Ferrer, 2012: 100).

En consecuencia, las propuestas de intervención estatales mínimas encontraron su justificación en la teoría del derrame que suponía que el crecimiento en “algún momento llegaría a la región”. Dicho crecimiento económico, favorecido por la libertad de mercado, lograría por sí mismo mayor equidad e inclusión social a escala planetaria.

Esta hipótesis sobre el progreso requirió del cumplimiento de las condiciones pautadas por el Consenso

de Washington. Como señala Kan (2017) implicó una “mayor disciplina fiscal; liberalización del sistema financiero; tipos de cambio competitivos; liberalización del comercio exterior; eliminación de restricciones para la inversión extranjera; privatizaciones de empresas estatales de servicios públicos; desregulación laboral y seguridad de los derechos de propiedad” (Kan, 2017: 66). Como resultado, las soberanías de los países se vieron cada vez más erosionadas por el endeudamiento externo producto de los créditos contraídos con los organismos internacionales que financiaron los “desequilibrios fiscales” para acompañar el tiempo de espera del efecto derrame. Así, el desembolso de las divisas extranjeras trajo una batería de condicionantes.

En el siglo XXI se inició un proceso marcado por la recuperación de la soberanía de los Estados nacionales en la región y una tendencia a cuestionar la subordinación a una gobernanza global. En relación al clima de época, Katz (2016) sostiene que la transformación “se acentuó desde 2003 en adelante como producto de la crisis en las negociaciones por el ALCA, el rediseño del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la emergencia de Venezuela como actor enfrentado a Estados Unidos, que produjeron un rediseño de la integración a partir del año 2005, acentuando aquella repolitización de los vínculos regionales” (Katz, 2016: 195).

A mediados del año 2003, las negociaciones por el avance del proyecto regional Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) estaban estancadas. El posicionamiento inflexible de EEUU para negociar, sumado a las propuestas comerciales desfavorables para los países convocados a formar parte, generaron las condiciones para el encuentro de Néstor Kirchner e Luiz Inacio Lula da Silva, presidentes de Argentina y Brasil, respectivamente.

La Cumbre de Buenos Aires sentó las bases para la construcción de un nuevo modelo de integración regional diseñado por gobiernos de signo progresista.

De este modo, el Consenso de Buenos Aires fortaleció el intercambio solidario y cooperativo entre los Estados y convocó al resto de los países latinoamericanos a unirse para construir una sociedad más justa, equitativa y solidaria, que fortalezca la democracia en la región.

El documento publicado tras el encuentro presidencial, con fecha 16 de octubre de 2003, desarrolló diferentes ejes temáticos para abordar conjuntamente entre Brasil

y Argentina, allí se destacaron los siguientes postulados: a) combatir la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad; b) impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural; c) construir una sociedad de la información orientada por los objetivos de inclusión social, de erradicación del hambre y de la pobreza, de la mejora de la salud y la educación, así como de alcance de un desarrollo económico y social equilibrado (MRE-CIyC, 2003).

De este modo, el encuentro introdujo la multidimensionalidad de las problemáticas regionales complejas en las relaciones bilaterales, permitiendo la construcción de agendas amplias de cooperación entre los países. Por otro lado, impulsó la participación de la sociedad civil y convocó a sumarse al resto de los Estados de la región. Al año siguiente, en diciembre de 2004, se realizó la Cumbre de Ouro Preto (Brasil) y el Consenso de Buenos Aires se constituyó como agenda política para el rediseño del nuevo MERCOSUR.

## **El ALCA, la resistencia multiactoral y el inicio de un nuevo ciclo en la región**

La Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), perteneciente al sistema de las Naciones Unidas, creado en 1948, fue el organismo pionero en planificar la integración regional desde una perspectiva económica. El objetivo de la CEPAL no se agotó en conocer las características de las economías latinoamericanas, sino en "proponer políticas para superar la situación/condición de subdesarrollo" (Ramos, 2020: 4). De este modo, con la creación de un mercado común latinoamericano se buscaba aumentar el poder de negociación con los países centrales.

En consecuencia, durante las décadas del '50 y '60 prevaleció en la región la referencia cepalina que propuso un desarrollo "cerrado" o "endógeno" basado en la industrialización por sustitución de importaciones en un escenario de segunda posguerra mundial.

En ese contexto, en 1960, surgió la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Luego se sumaron Colombia y Ecuador. Y unos

años más tarde, Venezuela y Bolivia. El tratado contempló "la eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias en un plazo de 12 años" (Guillen Romo, 2001: 363). Los resultados, a pesar de la gran expectativa que desató, no fueron del todo positivos. La eliminación de aranceles no impactó en un aumento significativo de las actividades comerciales de los países miembros.

El mítico "No al ALCA" pronunciado por Hugo Chávez, entonces presidente de Venezuela y figura clave de la resistencia, en la Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Mar del Plata, en 2005, marcó el instante de ruptura con la idea de integración regional entendida a partir de la firma de tratados de libre comercio. Pero no solo eso, reflató la idea de una identidad continental. Siguiendo a Taiana (2011) representó "el 'no' a un acuerdo de apertura indiscriminada de las economías latinoamericanas y caribeñas que no contemplaba ni el grado de desarrollo ni las asimetrías existentes entre los treinta y cuatro países" (Taiana, 2011: 21). Un rechazo rotundo y contundente a la propuesta de integración comercial con hegemonía estadounidense.

El acontecimiento en la ciudad de Mar del Plata sentenció la derrota del ALCA, reflejando la participación y el involucramiento de múltiples actores en el debate de los proyectos nacionales y, en consecuencia, regionales. Este fenómeno plural evidenció la interacción de la tríada movimientos sociales, corporaciones o elites nacionales y gobiernos. Las masivas movilizaciones sociales se encolumnaron en la protesta y se pronunciaron en relación al destino de los países de la región. Mientras tanto, George Bush, presidente de EE.UU, tenía su foco de atención en las consecuencias que habían dejado los ataques terroristas sucedidos en septiembre de 2001. Sin dudas, un factor facilitador del contexto internacional. Entendemos que el fracaso para una integración comercial de la región requiere analizar la participación multiactoral.

Las investigaciones de Julián Kan, siguiendo a Mario Rapoport (1984), aportan una mirada diferente respecto a los clásicos análisis de las relaciones internacionales, la integración regional y la política exterior. El autor sostiene que "es clave analizar la dimensión económica pero en su vinculación con factores políticos, sociales y estratégicos que permitan explicar la lógica del accionar de los Estados, los partidos, las fuerzas sociales y los individuos que conformaban las delegaciones exteriores" (Kan, 2016: 197). Esta mirada, amplia y relacional, sobre la cuestión regional permite identificar y visibilizar

la participación de las clases dominantes nacionales o, también, la denominada integración “desde arriba” y, a su vez, las diversas acciones, demandas y posicionamientos de las clases subalternas o la integración “desde abajo” (Kan, 2016).

En esa línea general, las elites nacionales representadas por los grupos hegemónicos también se mostraron disconformes con la iniciativa del ALCA, ya que la consideraban desventajosa para la comercialización de sus materias primas, principalmente las pertenecientes al sector agrícola. En dicho proyecto regional, EE.UU no reducía sus barreras arancelarias comerciales e incluso estipulaba subsidios a los sectores exportadores para aumentar la competitividad en los mercados internacionales. Estas políticas proteccionistas norteamericanas situaban en una relación asimétrica y desigual de poder al resto de los países convocados a formar parte del ALCA.

La incidencia “desde arriba” de estos poderosos grupos económicos sobre la integración jugó un papel destacado para la construcción de consensos políticos al interior de cada Estado nacional. Lasagna (1995) considera que es importante tener en cuenta las diferentes incidencias, ya que son determinantes internas de la política exterior. Pero, como se mencionó, también las correlaciones de fuerzas se dieron “desde abajo” a través de la acción territorial de diversos movimientos sociales y organizaciones de base, que presionaron en la (re)definición de la política exterior de sus países y, en consecuencia, en la definición del tipo de inserción regional.

La participación multiactoral se embanderó bajo la misma consigna: “No al ALCA”, convirtiéndose en un factor de cohesión de los sectores subalternos y de las clases dominantes, actores con intereses contrapuestos producto de las tensiones históricas de la división de clases.

### **El surgimiento de nuevas propuestas de integración regionales: ALBA, UNASUR y CELAC**

En el contexto de rupturas de principio del siglo XXI, Venezuela se convirtió en miembro pleno del MERCOSUR. Así, la flamante incorporación:

Impulsa fuertemente la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) e integra la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Bolivia y Ecuador forman parte del ALBA y la UNASUR. Perú y Colombia, habiendo firmado tratados de libre comercio con EE.UU, forman parte también de la unión suramericana. Chile mantiene una política de integración unilateral al mundo, a través de la firma global de acuerdos de libre comercio, a la vez que pertenece a la UNASUR (Vázquez, 2011).

De este modo, el mapa geopolítico regional adquirió una diferenciación marcada con los años '90.

Las iniciativas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) le dieron centralidad al fortalecimiento de los lazos de cooperación política entre los países miembro. De este modo, los bloques superaron las propuestas de integración comercial del MERCOSUR. En ese “nuevo” horizonte en común desplegaron una agenda caracterizada, principalmente, por temas de soberanía y autonomía regional.

La UNASUR tuvo un rol central en la mediación de conflictos regionales. Por ejemplo, apenas se creó intervino en el intento de desestabilización del gobierno de Evo Morales en Bolivia, en 2008.

Al calor del regionalismo integral, y en forma sincrónica, comenzó a cobrar sentido el sueño de la Patria Grande latinoamericana, que se constituyó en ese momento como la direccionalidad política de algunos países del Cono Sur.

### **El MERCOSUR y la agenda regional**

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado constitutivo del MERCOSUR, en 1991<sup>2</sup>. El organismo buscó propiciar un mercado común de oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración de los Estados Parte al mercado internacional. De este modo, el origen está relacionado a la idea de una integración comercial o comercialista promovida por los gobiernos neoliberales.

2. El encuentro se realizó el día 26 de marzo de 1991, en la ciudad de Asunción. Participaron los presidentes Carlos Saúl Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil), Andrés Rodríguez (Paraguay) y Luis Alberto Lacalle (Uruguay).

Siguiendo la línea argumentativa de Rapoport (2008), esta idea de integración privilegia "la reducción de las barreras internas sobre el establecimiento de restricciones a las importaciones extrazona. La integración era, pues, sólo un fenómeno de tipo comercial con el objetivo de mejorar la competitividad en el mercado mundial y compensar las trabas comerciales -arancelarias y no arancelarias- impuestas por los países centrales" (Rapoport, 2008: 4).

En ese contexto de apertura comercial, el nacimiento del MERCOSUR respondió a la necesidad de un regionalismo abierto planteado por la CEPAL. De este modo, se puede identificar al "periodo 1990-2005 como una etapa o ciclo coherente en la integración regional" (Sanahuja, 2008: 11).

Desde su creación, cabe señalar que el MERCOSUR intentó generar tímidamente espacios de cooperación e intercambio de experiencias en materia de políticas públicas, así como también propiciar debates en torno a la emergencia de problemáticas sectoriales, como en Educación (DEC. N° 07/91), Cultura (DEC. N° 02/95), Trabajo (DEC. N° 16/91) y Salud (DEC. 03/95). Sin embargo, estos intentos por ampliar las agendas resultaron más diplomáticos que hechos concretos. Al menos, si asumimos como parámetro analítico la construcción de espacios para la planificación de políticas públicas.

De todas maneras, estos antecedentes reflejan de manera incipiente la necesidad de generar en el plano regional instancias de coordinación de agendas, con el objetivo de articular acciones de los Estados Parte para afrontar situaciones problemáticas que se replican en los diferentes territorios de la región.

## La creación del Instituto Social del MERCOSUR en el cambio de siglo

El inicio del siglo XXI se presentó en un escenario turbulento, incierto y marcado por un incremento brutal en los índices de pobreza, inequidad, desempleo e inclusión social precaria.

Ante este contexto de crisis y manifestaciones de desigualdades sociales en la región, los países del MERCOSUR, junto a Bolivia y Chile, firmaron la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social, comprometiéndose, entre otras cuestiones, a "intensificar los esfuerzos de sus Gobiernos para mejorar la calidad de vida en sus

respectivos países y en la región, mediante la atención prioritaria a los sectores más desprotegidos de la población en materia de alimentación, salud, empleo, vivienda y educación" (Buenos Aires, 2000).

En el documento oficial, los países reconocen que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una mejor calidad de vida, erradicar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social (Buenos Aires, 2000). El cuestionamiento al crecimiento económico sin justicia social irrumpía en una escala regional.

A los pocos meses de firmar la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social, en septiembre del año 2000, las autoridades de Desarrollo Social de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile se reunieron en Gramado (Brasil) donde nació el llamado Compromiso de Gramado, que condujo a la creación de la denominada Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) del MERCOSUR por el Consejo del Mercado Común (CMC). Así, comenzó a adquirir carácter institucional la dimensión social en el bloque.

A partir de entonces, la dimensión social ocupó un lugar destacado en la agenda del proceso de integración del MERCOSUR. En esa perspectiva, con el propósito de delinear los desafíos de integración social y de la RMADS, el Consejo del Mercado Común creó el Instituto Social del MERCOSUR (DEC. 03/07, Rio de Janeiro), con sede en Asunción, Paraguay. La elección de la ciudad la realizaron los países miembros y pasó a ser referenciada como la capital social del MERCOSUR.

El Instituto Social surgió con la misión de consolidar la dimensión social como un eje fundamental en el proceso de construcción de la región por medio de la investigación, intercambio, articulación y difusión de políticas sociales regionales, contribuyendo a la reducción de las asimetrías y a la promoción del desarrollo humano integral.

En esa perspectiva, desde entonces busca contribuir a que los países conozcan otras realidades regionales, construyan consensos y visiones, y puedan diseñar políticas sociales basadas en evidencias, informaciones cualitativas y datos regionales.

En consecuencia, el ISM coordina estudios y diagnósticos de interés consensuado por el bloque. Los principales ejes son desarrollo social, desarrollo sostenible e integración ciudadana.

Para la producción de conocimiento realizó convenios de cooperación con diferentes universidades y organismos afines para desarrollar proyectos de investigación sobre problemáticas regionales. Además, cuenta con una Escuela de gobierno de políticas sociales, foros públicos, biblioteca virtual y una revista científica.

Al año siguiente de la creación del ISM, en 2008, se amplió la arquitectura social del bloque. Comenzó a funcionar la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM), espacio de articulación de políticas sociales en áreas como salud, educación, trabajo, cultura, población indígena, afrodescendientes, Agricultura Familiar, Juventud, entre otras. Como dijimos en los párrafos anteriores, en los primeros años de existencia del bloque se había intentado trabajar coordinadamente en ciertos sectores (educación, trabajo, salud, etc.), aunque recién con la CCMASM se materializó en las agendas regionales. En esta ocasión desde el paradigma de integralidad en las políticas públicas. De este modo, y ante la necesidad de planificar el abordaje integral, surgió el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) para darle sustento.

En la XXX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada en la provincia de Córdoba, en el año 2006, los mandatarios de los países encomendaron a los ministros y secretarios con incumbencias en las políticas sociales la construcción de un Plan Estratégico de Acción Social.

El desafío fue asumido por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y continuado por la Comisión de Coordinación de Ministerios de Asuntos Sociales (CCMASM), que luego de un periodo de intercambio de experiencias en diferentes temáticas consolidó la propuesta regional. De este modo, en la Cumbre de Asunción, en junio de 2011, el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó el Plan Estratégico de Acción Social, mediante la Decisión N° 12/11.

La construcción del PEAS<sup>3</sup> tuvo como objetivo la articulación coordinada de líneas de acción específicas, proponiendo en el abordaje el paradigma de la integralidad e intersectorialidad. La dimensión social de la integración del bloque se reflejó, principalmente, en materia migratoria, laboral y cultural.

Cabe señalar que desde su creación se encuentra en permanente revisión por la CCMASM. Para el seguimiento de las acciones, la coordinación diseñó una plataforma virtual (SI-PEAS). Los diez ejes actuales del PEAS son a) erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; b) garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género; c) universalizar la salud pública; d) universalizar la educación y erradicar el analfabetismo; e) valorizar y promover la diversidad cultural; f) garantizar la inclusión productiva; g) asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social; h) promover la sustentabilidad ambiental; i) asegurar el dialogo social y j) establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.

### **Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Integral en Latinoamérica**

El Regionalismo abierto, en los primeros años de la década de 1990, encontró su principal argumento en el cambio de época que representó la globalización neoliberal. Incluso la CEPAL, que había adherido al modelo de regionalismo cerrado, se volcó a la tendencia de apertura mundial del nuevo regionalismo denominado abierto.

De este modo, el núcleo intelectual consideró que una mayor competitividad de los países de la región necesitaba de una apertura comercial en sintonía con una economía internacional abierta. Es decir, la constitución de un mercado común regional era visto como una posibilidad de expansión comercial con el resto del mundo. El escenario en América Latina cambió en el primer lustro del nuevo milenio. Este nuevo esquema de integración ha sido conceptualizado de diferentes perspectivas. Da Motta Veiga y Ríos (2007), al igual que Sanahuja (2008), lo denominaron “regionalismo post-liberal”, destacando que la agenda comercial dejó de ser prioridad en este periodo. En esa misma línea interpretativa, Tussie y Trucco (2010) utilizaron la expresión “regionalismo poscomercial”, en alusión a un cambio de época. Por su parte, Briceño Ruiz (2014) enfatizó en la idea de “regionalismo poshegemónico” porque entendió que el cambio de siglo representó el fin de la hegemonía neoliberal.

3. Disponible en <https://www.mercosur.int/documento/plan-estrategico-de-accion-social-del-mercosur-peas/>

Consideramos que la integración regional es un tema estudiado fundamentalmente por las siguientes disciplinas: Relaciones Internacionales, Ciencia Política y Economía. De tal manera, intentamos contribuir con una conceptualización de regionalismo que incorpore nociones de las ciencias sociales en general y de Trabajo Social, en particular.

Siguiendo a Clemente (2017) cuando hace referencia al abordaje integral como paradigma de la política social, lo "integral" busca captar la complejidad de la cuestión social al momento de instrumentar una transformación destinada a mejorar la vida cotidiana de los sectores populares en sus múltiples dimensiones. Continuando esta línea argumentativa, en la escala regional, consideramos al regionalismo integral como un proceso de integración complejo, multiescalar y multidimensional que incluye aspectos políticos, económicos, sociales, educativos, culturales, ambientales, y en el que participan múltiples actores (estatales y no estatales) de los escenarios nacionales y regionales.

De este modo, la definición nos permite reconocer la multiplicidad de elementos subyacentes en las problemáticas regionales, superando la mirada economicista del desarrollo. Esto facilita la comprensión de las políticas públicas intersectoriales y redistributivas de la época analizada.

## Reflexiones finales

El surgimiento del MERCOSUR, en 1991, estuvo signado por un contexto de globalización neoliberal. En esa lógica económica comercial, durante el siglo XX, las propuestas de integración regional respondieron a la generación de asociaciones y Tratados de Libre Comercio (TLC'S). Hasta la fallida iniciativa del ALCA inclusive, en 2005, sólo existieron modelos de integración basados en una perspectiva economicista (ALALC, ALADI, TLC'S, TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés, entre las principales).

En el cambio de siglo, se produjo una ruptura con el diseño de las políticas neoliberales a partir de la revalorización del rol de los Estados nacionales. El fortalecimiento político de las relaciones interestatales entre los integrantes del bloque generó las bases para la construcción de un regionalismo integral.

El giro social ocurrió en la Cumbre de Buenos Aires, entre Argentina y Brasil, cuando los discursos de los jefes de estado mostraron preocupación por enfrentar la pobreza, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enferme-

dad. En el encuentro bilateral, los mandatarios hicieron hincapié en la participación multisectorial y convocaron a la sociedad civil a los debates públicos. De esta manera, incorporaron diferentes actores sociales hasta entonces invisibilizados en los escenarios regionales y nacionales.

En 2005, el "No al ALCA" representó un punto de inflexión en el destino de la región, desarticulando la relación histórica entre integración regional y desarrollo económico.

Como contrapartida a la propuesta de apertura comercial estadounidense se creó el ALBA desde una perspectiva multiactoral y basada en la protección de las soberanías. En dicho momento histórico, Luiz Inacio Lula asumió en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina (2003), Evo Morales en Bolivia (2004), Rafael Correa en Ecuador y Tabaré Vázquez en Uruguay (2005) y, más tarde, Fernando Lugo en Paraguay (2008) amplió el rango de gobiernos progresistas en la región.

Cabe señalar que con el modelo de integración integral aumentó el volumen total de comercio intrabloque, en decir "salió de US\$ 25.597 millones en 2003, para llegar a US\$ 42.142 millones en 2005, y continuar creciendo hasta duplicar ese valor, en 2008, con un total de US\$ 82.810 millones comercializados" (Arroyo, 2010: 69).

Como se puede inferir en el presente artículo, la consolidación de la dimensión social implicó un proceso de construcción de una arquitectura institucional en el seno del organismo. En ese sentido, la creación del Instituto Social del MERCOSUR jerarquizó "lo social" y facilitó el despliegue de intercambios que promueven la integración ciudadana y la protección social regional. Esto se vio materializado con el PEAS.

Estas bases convierten al MERCOSUR en una plataforma institucional sólida para la planificación de políticas públicas regionales integrales, que contemplen estrategias de mitigación y adaptación para la lucha del cambio climático que pone en riesgo a la humanidad.

Para concluir, consideramos pertinente repensar la integración regional en un contexto global multipolar y atravesado por las consecuencias negativas de la pandemia ocasionada por el Covid-19.

En ese sentido, entendemos que el desafío actual radica en relanzar el regionalismo integral de los primeros años del siglo XXI, fortaleciendo la idea de soberanía basada en una identidad ciudadana regional.



## Bibliografía

- Arroyo, M. (2010). *Mercosul: definição do pacto territorial vinte anos depois*. In: Arroyo, Mónica e Zusman, Perla. (Org.). Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, pp. 59-82.
- Barrenengoa, A. (2020). *De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la UNASUR a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes*. Conjuntura Austral, 11 n°56, 77-93.
- Briceño Ruiz, J. (2014). *Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Posbe-gemónico en América Latina*. Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina. San José (Costa Rica): Willy Soto Acosta Editor-FLACSO, p. 23-34.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Comini, N.; Frenkel A. (2014). . Nueva Sociedad, n.250, p. 58-77.
- Clemente A. (2017). *El abordaje integral como paradigma de la política social : notas, reflexiones y claves metodológicas*. Espacio Editorial.
- Da Motta Veiga, P.; Ríos, S. (2007). *O regionalismo post-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. CEPAL, Serie Comercio Internacional, n.82, p. 3-48.
- Ferrer, A. (2012). *La construcción del Estado neoliberal en la Argentina*. Revista de Trabajo, Año 8, Número 10.
- Guillen Romo, H. (2001). *De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina*. Comercio Exterior, vol. 51, núm. 5, mayo.
- Lasagna, M. (1995). *Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior*. Estudios Internacionales, (111) p. 387-409.
- 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/>
- Márquez López, Lisett y Pradilla Cobos, Emilio (2016). *Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital*. Territorios 34, pp. 17-34.
- 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.
- Míguez, M. (2020). *Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las relaciones internacionales latino-americanas*. Em Míguez M. C. y Morgenfeld L. (Compiladores). Los condicionamientos internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales. Buenos Aires, Teseo Press.
- Kan, J. (2014). *Del comercialismo a la repolitización del vínculo regional. Gobiernos, sindicatos y corporaciones empresarias ante el rediseño de la integración latinoamericana*, en Schneider, Alejandro (Comp.): América Latina Hoy. Integración, procesos políticos y conflictividad social en su historia reciente, Imago Mundi, pp.1-30.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Desde arriba y desde abajo. Gobiernos, clases dominantes y movimientos obreros y sociales en el rediseño de la integración latinoamericana*. Revista Trabajo y Sociedad, INDES / UNSE, N°26.
- Katz, C. (2006). *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Ed. Luxemburg.
- \_\_\_\_\_ (2016). *El No al ALCA diez años después. La Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*. Editorial de la FFyL-UBA.
- Rapoport, M. (1984). *El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política Internacional vs. Teoría de la dependencia? Un comentario*. Desarrollo Económico, vol.23, N° 92, pp. 617-636.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución?*, CICLOS en la historia, la economía y la sociedad, N° 33/34, pp. 3-18.
- Sanahuja, J. (2008). *Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina*. En Martínez Alfonso, L.; Peña, L.; Vázquez, M.(coord.). Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2007-2008, CRIES.
- Santos, M. (2000). *Por otra globalización: del pensamiento único a la conciencia universal*. Convenio Andrés Bello, 2004.
- 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.
- Tussie, Diana y Trucco, Pablo (eds.) (2010). *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Argentina: Teseo.
- Vázquez, M. (2011). *El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur*. En Caetano, Gerardo (coord.) MERCOSUR 20 años, CEFIR.

**Fuentes documentales**

Buenos Aires (2000). *Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile*. (11/1/2022). <https://studylib.es/doc/485341/carta-de-buenos-aires-sobre-compromiso-social>.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIyC) (2003). *Argentina y Brasil firman acuerdos*. (10/12/2021). <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-y-brasil-firman-acuerdos>.

Decisiones del Consejo de Mercado Común (CMC)

DEC. 16/91. Creación de la Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR.

DEC. 07/91. Creación de la Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR.

DEC. 02/95. Creación de la Reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR.

DEC. 03/95. Creación de la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR.

**Sitios web**

Instituto Social del MERCOSUR. <http://ismercosur.org>

MERCOSUR. <http://mercosur.int>