



**Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología**  
ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44  
Vol. 23 No. 4 (octubre-diciembre, 2014): 567 - 585

## **Nuevos desafíos para la gobernanza y los estados nacionales en la globalización. MERCOSUR Y UNASUR**

*Javier Pablo Hermo\**

---

### **Resumen**

La globalización, se inscribe en la constitución de un moderno sistema mundial que comenzó a desarrollarse hace más de quinientos años (Wallerstein, 2010). Hoy se presenta una profunda transformación de los mapas del poder y de las relaciones sociales, tanto en el centro de la economía-mundo, como en la emergencia de países y bloques regionales que disputan su paso de la periferia a la semi-periferia e incluso al centro. Asimismo, aparecen nuevos marcos de acción social transfronterizos, con influencia en las instituciones y los sistemas sociales, creados en matrices estado-céntricas (Sassen, 2010). Esto implica nuevas realidades para las instituciones y los sistemas sociales: la existencia de marcos de acción social transfronterizos, tales como nuevos espacios virtuales (comunidades cibernéticas) la aparición de nuevas instituciones regionales y globales que asumen funciones que habían sido típicas de los Estados-Nación modernos, así como también de nuevos actores de escala global y regional como corporaciones transnacionales, partidos (como sucede en la Unión Europea), ONG's y hasta incipientes clases sociales globales (Sassen, 2010). Aquí se propone realizar una indagación acerca de los cambios que esto supone para el proceso de integración regional del MERCOSUR y la UNASUR y analizarlo en una perspectiva comparada con el camino recorrido por la Unión Europea.

**Palabras clave:** Globalización, Regionalización, MERCOSUR, UNASUR, UE

---

Recibido: 23-08-2014/ Aceptado: 05-09-2014

\* Universidad de Buenos Aires. Argentina. E-mail: [jphermo@sociales.uba.ar](mailto:jphermo@sociales.uba.ar)

## New Challenges for Governance and National States in Globalization, MERCOSUR and UNASUR

---

### **Abstract**

Globalization is related to the constitution of a modern world economic system that began to develop more than five hundred years ago (Wallerstein, 2010). Nowadays, a deep transformation exists on the maps of power and social relationships, at the center of the world economy and in the emergence of countries and regional blocks that dispute their passage from the periphery to the semi-periphery and even to the center. Likewise, new cross-border social action frameworks have appeared, that influence the institutions and social systems created in state-centric matrixes (Sassen, 2010). This situation implies new realities for institutions and social systems: the existence of cross-border social frameworks, such as new virtual spaces (cyber communities); the appearance of new regional and global institutions that take on functions that had been typical of modern nation-states; as well as new actors on the global and regional scale, such as transnational corporations, parties (such occurs in the European Union), NGOs and even emerging global social classes (Sassen, 2010). This study proposes to investigate the changes that this entails for the regional integration process of MERCOSUR and UNASUR and to analyze it from a perspective that compares it to the road travelled by the European Union.

**Key words:** Globalization, regionalization, MERCOSUR, UNASUR, EU.

### **Introducción**

Partimos de una caracterización de la globalización, como inscrita en el proceso de constitución y desarrollo de un moderno sistema mundial que comenzó hace más de quinientos años, siguiendo la conceptualización propuesta por Wallerstein (1984).

En tal sentido, se asumen las principales categorías desarrolladas por este autor para explicar la dinámica de los procesos de expansión del moderno sistema mundial hasta abarcar el globo completo. Y, muy especialmente para el análisis que aquí se desarrollará, que los ciclos de acumulación y expansión capitalista no pueden leerse en escala nacional, sino que debe hacerse en esta perspectiva interrelacionada, heredera de la teoría del desarrollo desigual y combinado.

Esta perspectiva teórica, más la de otros autores que han trabajado sobre los fenómenos de la globalización y la regionalización (Held, 1999; Hettne, 2005; Jayasuriya, 2003; Sassen, 2010), nos permiten hacer algunos planteos actualizados con respecto a los nuevos desafíos que se abren para América La-

tina y Sudamérica, en particular, pero también comparar con otras experiencias de integración regional y, en particular, la que se viene desarrollando en la Unión Europea (UE), por ser el proceso de más largo y mayor desarrollo.

En esta mirada comparada entre el proceso de integración europeo y el sudamericano, es necesario tener presente los diferentes momentos históricos con respecto al desarrollo de la globalización y, por supuesto, las diferencias entre los países involucrados.

En principio, es evidente que la globalización tiene consecuencias para los procesos de integración regional. Siendo así, es necesario señalar que mientras el proceso europeo se fue consolidando en los años previos al "despegue"<sup>1</sup> de la globalización -que puede situarse en el periodo que va entre la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética- y, por lo tanto, tuvo mayor tiempo de consolidación institucional antes de que los fenómenos asociados con la globalización comenzaran a tener mayor impacto; la integración sudamericana más relevante comienza justo en ese momento, con la firma del Tratado de Asunción que da origen al MERCOSUR, en 1991, lo que -previsiblemente- sitúa este proceso en el momento de pleno auge del empuje globalizador.

Este trabajo se propone indagar en algunos de los aspectos centrales en los que puede haber influido la globalización en estos procesos de integración regional y como los distintos desarrollos históricos en Sudamérica y Europa afectaron la constitución de nuevos ensamblajes entre territorio, autoridad y derechos (Sassen, 2010) al interior de cada uno de estos espacios y en relación con los nuevos ensamblajes globales.

## **Globalización y regionalismos**

Se ha señalado en numerosas ocasiones que los procesos de integración regional realmente existentes en la actualidad, si bien se asientan en lazos históricos y culturales y en ideales compartidos (por caso el de "unidad latinoamericana"), no pueden explicarse sólo a partir de la voluntad política de gobiernos y pueblos consustanciados con estos principios, sino que debe echarse mano a explicaciones que den cuenta del particular momento de transición por el que pasa la organización política por excelencia de la modernidad: el Estado-Nación.

1 Usando por analogía la categoría que Rostow (Rostow, 1993) utilizó para ubicar el momento en que el capitalismo dejó de carretear en la pista y "despegó", significando con ello que entró en una fase en la que le fue posible auto-propulsarse y sostenerse por sus propios medios.

Una mirada simplista del proceso de globalización sostiene que éste implica una progresiva pérdida de soberanía de los Estado-Nación como parte del mismo proceso. Otros han contrapuesto a esta mirada un mayor énfasis en los regionalismos como contracara de este proceso "desintegrador" que implicaría la globalización.

Siguiendo los planteos de Sassen (2010), sostenemos que es necesario entender las "capacidades" presentes en los Estado-Nación para entender qué elementos participan en los nuevos ensamblajes globales y regionales. Para Sassen las capacidades son:

...producciones colectivas cuyo desarrollo requiere de tiempo, construcción, competencia y conflictos, y cuyas utilidades, en principio, son multivalentes, pues dependen del carácter de los sistemas de relaciones en los que operan, lo cual quiere decir que una capacidad determinada puede contribuir con la formación de un sistema de relaciones muy distinto al que le dio origen. Al estudiar las coyunturas históricas como experimentos naturales para desarrollar un análisis más complejo de los procesos de transformación, se puede corroborar si las transiciones importantes que generaron órdenes novedosos, como el desplazamiento del sistema feudal al Estado-Nación, dependieron de las capacidades varias del orden anterior y, en caso afirmativo, de qué manera sería tal dependencia. Ahora bien, esta "dependencia" no siempre resulta fácil de identificar, pues la nueva lógica organizadora tenderá a modificar la valencia de esas capacidades (Sassen, 2010: 26-27).

Este análisis es desarrollado por la autora para explicar cómo muchos de los procesos de "desnacionalización", que suelen asociarse con la globalización, son posibles a partir de capacidades ya presentes en los Estado-Nación. De hecho, son varios los ejemplos de capacidades anteriores a la conformación de los Estado-Nación, que fueron claves para la formación de estos y que, en un nuevo contexto, parecieran cobrar un carácter contrario y operar como parte de los dispositivos globalizadores. Es decir, la tesis desarrollada por Sassen plantea que es incorrecto hablar de "pérdida de soberanía" como parte de un proceso externo e impuesto a los estados nacionales, ya que son éstos mismos los que desarrollan y posibilitan la implantación de nuevos dispositivos sociales globalizadores.

Agregamos como hipótesis en este análisis, que es posible utilizar de manera análoga esta conceptualización para referirse a los procesos de regionalización. Es claro que hay allí también una transferencia de soberanía desde los estados hacia la región, de manera mucho más clara en el caso europeo. En ese sentido, se produce una operación similar a la que provoca la globalización y la creciente injerencia de nuevas organizaciones e instituciones globales. Sólo que en el caso de la regionalización, esta "cesión de soberanía" tiene un carácter predominantemente voluntario y consensuado entre los estados miembro de un bloque regional e incluso, en muchos casos, también requiere

de la voluntad y el consenso populares, como ha sido el caso del dificultoso proceso de discusión y aprobación de una constitución europea, que fuera finalmente fallido por no reunir estas voluntades.

Ahora bien, los nuevos regionalismos se asientan en necesidades compartidas y en escalas de producción, consumo y mercados necesarios para poder competir en el nuevo escenario globalizado de manera exitosa o, cuando menos, digna. Desde este punto de vista los procesos de integración regional son mucho más dependientes de la necesidad, principalmente económica, y; por lo tanto, de los actores relevantes en ese nivel de decisiones. Es decir, sobre todo las grandes corporaciones y los estados; lo que en la práctica significa relativizar el nivel de voluntariedad y consenso que lleva a encarar y desarrollar en el tiempo estos procesos. De este modo, queda claro que se trata de una misma dinámica global la que lleva a la acelerada pérdida de competencia por parte de los Estado-Nación en favor de nuevos poderes supranacionales y que no existe contradicción -no necesariamente, al menos- entre los procesos de globalización y regionalización.

Pero para poder desarrollar esta perspectiva de análisis, es preciso analizar las capacidades de las que venimos hablando en el contexto histórico de los países americanos y europeos, lo que implica partir de puntos iniciales diversos en los respectivos continentes. Como el foco central de este trabajo está puesto en las perspectivas y desafíos que afronta el proceso sudamericano de integración regional -y la integración europea sirve como marco comparativo para marcar tendencias y posibles problemas a enfrentar-, se hace necesario comenzar a desarrollar en primer término los desafíos que enfrenta el MERCOSUR y la UNASUR, que son las instancias concretas donde se expresa el regionalismo sudamericano.

## **La América del Sur**

Indudablemente, para comenzar a hablar del proceso de integración regional sudamericano, es necesario remitirse a la experiencia del MERCOSUR.

De todas formas, es necesario decir también que este regionalismo sudamericano, si bien tiene antecedentes históricos (por supuesto, es inevitable hacer referencia al fallido pacto ABC de los años cincuenta<sup>2</sup>), significó una novedad en su momento ya que los antecedentes inmediatos de acuerdos económicos regionales eran de características latinoamericanas y no exclusivamente sudamericanos. Así, la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), luego devenida en Asociación Latinoamericana de Integración

2 Gobbi, 1996; Hirst, 1985.

(ALADI) y, también, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), se constituyen en los más inmediatos antecedentes de integración comercial y unión económica en América Latina.

Una experiencia singular que no puede dejar de mencionarse es la de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y sus entidades relacionadas, el Convenio Andrés Bello (CAB) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). También en el ámbito sudamericano debe mencionarse al FonPlata (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata). Estas dos últimas experiencias mencionadas, tenían un propósito concreto: promover inversiones estratégicas en infraestructura y dar el apoyo financiero para ello.

Si bien su ámbito de actuación no es toda la América del Sur, tampoco se proponían objetivos "latinoamericanos" generales, sino constreñidos a una subregión dentro de Sudamérica: en un caso la andina, en el otro, la cuenca del Plata. Inicialmente, el MERCOSUR también coincide en una definición similar ya que reúne prácticamente a los mismos países que el FonPlata, con excepción de Bolivia.

Es necesario hacer referencia, también, a otras iniciativas de integración económica americana impulsadas por los Estados Unidos, alternativa con respecto a los desarrollos regionales latinoamericanos propios y, que durante cierto tiempo, generaran tensiones. Esta referencia es básicamente dirigida al fallido Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que fuera impulsado desde los años '90, hasta su rechazo definitivo en 2005 en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, Argentina. Hay que recordar que, en un contexto signado por la Guerra Fría, ya había habido un intento "panamericanista" anterior, como lo la también fallida Alianza para el Progreso. Es en relación con esta última iniciativa que, en su momento, fuera creada en forma alternativa la ya mencionada ALALC/ALADI.

Volviendo al MERCOSUR, pueden distinguirse claramente tres momentos: uno primero, previo a la firma del tratado de Asunción y que fue iniciado por los acuerdos entre Argentina y Brasil signado por los presidentes Alfonsín y Sarney en 1985, inspirado en la necesidad de dejar de lado la histórica rivalidad entre los dos gigantes sudamericanos como elemento central de los acuerdos; el de constitución y desarrollo de los primeros acuerdos durante los años 90, en un contexto signado por políticas desarrolladas por gobiernos neoliberales en la región y; el de la primera década del siglo XXI, contabilizando ésta luego de la crisis del 2001-2002, con gobiernos populares y de izquierda en la región.

Sobre el primer momento, poco hay que decir, más allá de rescatar el valor estratégico de la apuesta a una colaboración entre los países grandes de la región, que tenían una histórica rivalidad, tanto comercial como política. Como se ha dicho, esta idea ya había sido planteada por los presidentes

Perón, Vargas e Ibáñez en los años cincuenta, sin que entonces hubiera dado ningún fruto<sup>3</sup>.

La firma del tratado de Asunción en 1991, por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, inaugura un nuevo escenario. Siguiendo lo planteado por Bizzozero:

El MERCOSUR surgió en el contexto del Consenso de Washington impulsado por gobiernos liberales y permitió algunos cambios necesarios para una inserción competitiva, pero también constituyó una herramienta para la proyección de las prioridades internacionales de los países, en particular de Argentina y Brasil. En ese sentido, la conformación del MERCOSUR generó una doble respuesta: de inserción competitiva y también estratégica, desde el momento que para los socios grandes, y en particular para Brasil, el MERCOSUR se definió como política exterior del Estado frente al proceso de mundialización.

El considerar al MERCOSUR como «regionalismo estratégico» aun cuando el modelo de partida fuera el «regionalismo abierto», lleva a plantear necesariamente algunas cuestiones conceptuales de base. Al definir el MERCOSUR como un instrumento estratégico, no solamente se hace referencia al modelo liberal que lo inspiró en su punto de partida, sino también a la respuesta política que articuló el Estado a partir de la percepción del gobierno, las elites y la burocracia principalmente, de las capacidades de participación en el escenario internacional y regional (Bizzozero, 2011:32).

Este periodo inicial estuvo fuertemente atravesado por las discusiones comerciales acerca de los aranceles y la necesidad de balancear el comercio, especialmente entre Argentina y Brasil. No obstante, a pesar del carácter centrado en el comercio, desde el inicio se plantearon intereses que iban más allá de lo estrictamente económico. Esta es una característica diferencial respecto de otras iniciativas de integración regional, que han estado más vinculadas desde el comienzo a las características habitualmente señaladas de los nuevos regionalismos. Esto es, la necesidad de constituir bloques comerciales que aseguraran mercados y alianzas comerciales. Insistimos, no es que esto no haya estado presente ni que no haya sido importante, pero es muy significativo que prácticamente de modo simultáneo con el comienzo del MERCOSUR en lo comercial, se hayan empezado también las negociaciones en temas de integración no comerciales, como los educativos, culturales, de salud y otras áreas que luego fueran englobadas bajo el concepto de MERCOSUR político y social. Este solo hecho muestra que, más allá de ciertas características que pretendie-

3 Con anterioridad, en 1915 se había impulsado una iniciativa similar, también fallida.

ron dársele -la ya citada inserción competitiva y estratégica-, muy tempranamente existió un proyecto de integración que abarcaba temas no económicos y que fue creciendo lenta y sostenidamente a lo largo de los años.

De todos modos, los vaivenes de las relaciones comerciales y de las políticas internas de los países, sobre todo Argentina y Brasil, pusieron en entredicho en muchas ocasiones la continuidad misma del MERCOSUR o su utilidad práctica. No se pretende aquí desarrollar una lista de las dificultades habidas en este periodo, pero sí dejar sentado que hubo muchos "tironeos" no sólo entre los vecinos grandes, sino también con Paraguay y Uruguay, respecto de cupos, cuotas de comercio, aranceles y otras barreras para-arancelarias.

El Plan Real en Brasil y la continuidad de la convertibilidad en la Argentina hasta fines de 2001, son los principales ejemplos del sostenimiento de políticas neoliberales por los gobiernos de la región y marcaron las dificultades de avance que experimentó el bloque regional en los diez primeros años de funcionamiento, más allá de las diferentes momentos en los cuales se produjo la devaluación con respecto al dólar entre Argentina y sus vecinos. Es de destacar, también, que -de todas maneras- el intercambio comercial al interior del MERCOSUR creció en estos años, favoreciendo el desarrollo de una conciencia empresarial más proclive a la realización de negocios al interior de la región de la que había antes.

Así, si se mira el porcentaje de variación de las exportaciones del total de los países del MERCOSUR -con respecto a los PBI, en este caso del total del bloque regional-, mientras en 1990, sólo el 8,9% se hacía a otros países del mismo bloque, para 1999 las exportaciones intrazona se habían más que duplicado, llegando al 20,3<sup>4</sup> por ciento. Por supuesto, la mayor parte de este incremento se explica por el mayor intercambio comercial entre Argentina y Brasil, ya que para 1990 sólo el 3,9% de las exportaciones argentinas tenían como destino otros países del MERCOSUR y para 1999 se había pasado al 9,4%. Del mismo modo, para 1990 sólo el 2,8% de las exportaciones brasileñas tenían como destino el bloque regional y, para 1999, este guarismo había crecido al 9,1%. Paraguay y Uruguay, mientras tanto, se mantuvieron en valores similares: el primero pasó de 0,8% en 1990 a 0,4% en 1999 y el segundo, prácticamente sin modificaciones, ya que pasó del 1,3% al 1,4% en idéntico período (siempre hablando de exportaciones a otros países del MERCOSUR).

4 Las fuentes de estas cifras y las que figuran a continuación surgen de elaboración propia con base en OMC, 2000. [Estadísticas del Comercio Internacional, 2000. Comercio por regiones](#). Consultado en <http://www.wto.org/spanish/ress/statiss/tradebyregions.htm>



Para el mismo período considerado, las importaciones provenientes de otros países del MERCOSUR para el conjunto del bloque aumentaron considerablemente menos, ya que pasaron del 14,5% del total de las importaciones intrazona, al 19%. Esta diferencia, se debe en su mayor parte al incremento de importaciones de otros países del MERCOSUR por parte de Argentina, que pasa de 2,8% en 1990 a 7,6% en 1999. Brasil, Paraguay y Uruguay mantienen relativamente estable el porcentaje de importaciones de otros países del MERCOSUR para el período considerado.

De todas formas, las exportaciones de países del MERCOSUR hacia otros países del mismo bloque acumularon un 15% de incremento anual para el período 1990-1999 y, las importaciones intrazona para el mismo período aumentaron de manera análoga un 16%.

Claro que, debe señalarse que 1999 fue un año complicado para las economías de la región (preanunciando la crisis de 2001-2002) y que, en consecuencia hubo una caída en todos los indicadores económicos, incluido el comercio.

Por otra parte, si comparamos los valores netos en millones de dólares, vemos una dimensión más completa del crecimiento del comercio intrarregional: mientras que para 1990 sólo se exportaban 4125 millones de dólares desde países del MERCOSUR hacia otros socios del bloque, para 1998 esta cifra había crecido hasta 20.362 millones (393,4% de incremento) y, para 1999, había descendido hasta 15.071 millones (totalizando un 265,2% de incremento con respecto a 1990). Esta mirada más en detalle, nos permite advertir que si bien se dan las mismas tendencias respecto de un mayor crecimiento del comercio entre Argentina y Brasil (las exportaciones argentinas al resto del MERCOSUR subieron 414% de 1990 a 1998 y las brasileñas 572,5%), al considerar 1998, también vemos que los socios menores, Paraguay y Uruguay, incrementaron sus exportaciones dentro del mercado común (Paraguay en un 40,1% y Uruguay en un 157,6%).

Las importaciones entre países del MERCOSUR siguen un comportamiento similar, ya que se pasa de 4241 millones de dólares importados por países del bloque desde otros socios en 1990, a 20.848 millones en 1998 (un 391,6% de aumento), también bajando a 15.761 millones en 1999 (271,6% de aumento con respecto a 1990). Estos datos, que parecieran mostrar enormes similitudes con los de las exportaciones, varían un poco cuando se los examina país por país. Así, vemos fuertes variaciones entre países con respecto al porcentaje de importaciones que incrementaron de sus socios regionales en el período considerado. Argentina incrementó un 845,4% entre 1990 y 1998 y lo hace un 656,2% si se considera el período 1990-1999; Brasil aumenta mucho menos sus importaciones intrarregionales, ya que lo hace en un 303,5% para 1990-1998 y considerando 1990-1999 fue de un 188,3%; Paraguay aumentó

en un 262,2% entre 1990 y 1998 y un 136,3% si se toma el lapso 1990-1999 y; por último, Uruguay aumentó sus importaciones de países del MERCOSUR en un 194,3% para el periodo 1990-1998 y un 160,% entre 1990 y 1999. Todas estas diferencias son atribuibles a las ya citadas caídas de todos los indicadores económicos del comercio en la región que se produce para 1999. Pero más allá de eso, la tendencia de crecimiento mostró una enorme diferencia entre países, con un mayor crecimiento del comercio intrazona por parte de Argentina, que pasó a comprar en la región mucho más que antes y que el crecimiento de sus exportaciones al bloque. Lo mismo sucedió, en mucha menor medida, con Paraguay y Uruguay. Esto generó variadas discusiones con el Brasil, que no aumentó de la misma forma las importaciones de sus socios comerciales, pero sí se vio beneficiado por un formidable incremento de sus exportaciones hacia los otros países, dando origen a un período de resentimiento de las relaciones comerciales dentro del bloque que fue consistente con el momento del desarrollo del pico de la crisis hacia 2001-2002.

Aquí se hace necesario retomar la categoría de capacidades, que utilizamos con anterioridad, para poder comprender adecuadamente la existencia de actores sociales que impulsaron la integración -movidos por diferentes razones-, pero convergiendo en procesos que finalmente resultaron sinérgicos para promover la integración regional. Como hipótesis de trabajo, puede sostenerse que la creación del bloque comercial y la fuerte promoción realizada al interior de los países, generaron oportunidades de negocios que fueron rápidamente aprovechadas por empresarios necesitados de ganar nuevos mercados y escapar a crecientes restricciones para el comercio internacional, como las que imponía por aquellos años la Unión Europea. Claro está, que las capacidades a las que aquí hacemos referencia no son sólo la esperable respuesta a una oportunidad de negocios por parte de actores empresariales, sino también la predisposición existente en los rangos medios de funcionarios políticos y burocracias estatales para utilizar su voluntad y capacidad de modificar los marcos normativos, para adecuarlos a la nueva realidad que imponían los compromisos internacionales asumidos en el MERCOSUR. Sin embargo, estas últimas serían mucho más notorias en la siguiente década, con otro contexto regional e internacional, ya que el período inicial del MERCOSUR se caracterizó en el plano formal estatal más por las disputas en el plano comercial que por los resultados concretos. Por eso, es tan significativo el rol de la promoción nacional realizado por los respectivos actores empresarios y por los responsables políticos comprometidos con el desarrollo del MERCOSUR en términos prácticos, esto es, en los sectores comerciales y de promoción de exportaciones.

Para completar el panorama con respecto a estas capacidades de las que hablamos, es necesario remontarse en el tiempo.

En efecto, sin pretender desarrollar la historia de América del Sur, se hace necesario recordar que eso significa que durante casi 300 años toda América latina estuvo gobernada por españoles y portugueses en los enclaves dominados por los europeos. Para Sudamérica en particular, esto significó que la mayor parte del territorio bajo dominio español estuvo unificado en dos virreinos durante 250 años (el del Perú y el de la Nueva Granada), a lo que se sumó el nuevo virreinato del Río de la Plata creado hacia fines de la dominación española en la región (1776 en forma provisoria y 1778 definitivamente). En el mismo periodo la dominación portuguesa estuvo concentrada en un solo territorio: el Brasil. Entre ambas áreas de influencia existió una prolongada interrelación en términos económicos, pero también sociales e inclusive, políticos; ya que durante casi 60 años los reinos de España y Portugal se unificaron, aunque esto tuvo pocas consecuencias en territorio americano.

Los comerciantes y hacendados de la región, fueron también activos promotores de estos intercambios, de los cuales obtenían beneficios importantes. Es de hacer notar que, en la economía colonial, había una importante complementariedad, ya que mientras el Brasil tenía una economía extractiva tropical basada primero en el azúcar y, luego complementada con el café, el cacao, el caucho y, a partir del siglo 18 con la actividad minera de Minas Gerais, en el Río de la Plata se producían diversos derivados del abundante ganado cimarrón presente en la región (cuero, charqui y tasajo) y cría de ganado mular y en menor medida, equino. Por otra parte, la economía extractiva del Brasil estaba ya integrada en el inicio de la economía-mundo capitalista (Wallerstein, 1984), mientras que la del Río de la Plata era secundaria y centrada en el plano regional, hasta que comienza a convertirse en un punto importante para la entrada de contrabando holandés y, sobre todo, británico.

En cualquier caso, el comercio de tasajo, mulares y ganado en pie, como principales artículos, entre el territorio de lo que primero fue el Virreinato del Perú y luego del Río de la Plata y el Brasil tiene una historia que se remonta al siglo XVII. Si a eso le sumamos el contrabando y el comercio de esclavos, actividades igualmente importantes y redituables en la región, comprobamos que ha existido una necesidad mutua de intercambios durante un periodo muy prolongado de tiempo y que éste se ha hecho con independencia de los cambios fronterizos por guerra de posiciones, expediciones *bandeirantes* (milicias irregulares usualmente de mestizos portugueses e indios, que buscaban capturar indígenas como esclavos) y conflictos tradicionales armados. A todo esto debe sumarse la enorme importancia de la acción desarrollada por las misiones jesuíticas, no sólo en el actual territorio fronterizo entre Argentina, Paraguay y Brasil, sino también en buena parte del actual territorio brasileño y boliviano. La organización económica, pero sobre todo los lazos de relación entre las distintas misiones, también formaron parte de un entramado regional que existió durante los 200 años que van desde la llegada

de los jesuitas al continente hasta su expulsión para fines del siglo XVIII y que dejaron huella en los pueblos de la región.

En definitiva, esta rica historia nutre los profundos intercambios habidos en la región por mucho tiempo, que van mucho más allá de lo meramente económico. De todas formas, desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta bien avanzado el siglo XX, esta complementariedad de las economías se fue deshilvanando, en buena medida por la respectiva vinculación de las noveles naciones de modo directo con el mercado mundial y su creciente dependencia de la economía organizada por el Imperio Británico a escala mundial. Más aún, cuando se producen procesos sustitutivos de importaciones en Argentina y Brasil, éstos tuvieron características endógenas ligadas a la creación y desarrollo de los respectivos mercados internos, sin que se produjera un nuevo esquema de complementariedad de las economías como había existido en el pasado.

No obstante, estas capacidades habían tenido un sentido en el pasado, que había coadyuvado tanto al desarrollo del capitalismo en la región como, posteriormente, a impulsar los procesos de independencia y fragmentación consiguiente de las naciones hispanoamericanas. En efecto, se trata de los mismos núcleos de comerciantes y hacendados los que protagonizaron esos procesos, ya que la independencia y la conformación de las nuevas naciones independientes, favoreció la asunción del control en beneficio propio de estas élites. No es otra cosa que el proceso de conformación de las oligarquías nacionales sobre la base de los sectores dominantes en suelo americano de modo previo a la independencia (Graciarena, 1992 y Ossenbach Sauter, 1993).

El desarrollo de los estados nacionales en la región implicó la unificación territorial tras las nuevas fronteras creadas y consolidadas en el siglo XIX, la conformación de ejércitos modernos y el desarrollo de un sistema de funcionarios estatales, especialmente ligado al desarrollo de los sistemas educativos en la mayor parte de los países del Cono Sur, con la excepción de Brasil que comienza a hacerlo más tarde (Ossenbach Sauter, 1993). La maduración del desarrollo de los aparatos estatales y de las clases sociales en el sentido moderno del término, al interior de cada uno de los estados de la región, constituyen parte de las capacidades que van a operar posteriormente para impulsar un nuevo proceso de regionalización, que se liga con estas capacidades previas de ese mismo espacio geográfico y social, pero también con el nuevo escenario global que requiere del aseguramiento de zonas económicas exclusivas para ampliar los respectivos mercados internos.

Se requiere, ahora, volver sobre el desarrollo realizado anteriormente respecto del crecimiento del intercambio comercial en los años 90 al interior del MERCOSUR, para recordar que se ha hecho notar que este objetivo -si bien no se cumplió plenamente- tuvo un importante grado de avance.

En la última y más reciente etapa de la pasada década, se produce en los primeros años una fuerte retracción del comercio intrarregional, acorde con lo ya dicho de la crisis del neoliberalismo en América Latina, que tuvo su período más notorio en los años 2001 y 2002. Es así que para 2001, las exportaciones intra MERCOSUR habían caído un 14,4% con respecto al año 2000, para el 2002 acumulaban un 42,5 por ciento de caída y ya para el 2003 mostraba una leve recuperación que es consistente con que el nivel de caída acumulado bajara a 28,2%. Es recién en 2004, cuando se llega prácticamente al mismo valor de exportaciones dentro del bloque regional que el del año 2000<sup>5</sup>.

Mientras tanto, las exportaciones del bloque regional hacia otros países no incluidos en el mismo subieron año tras año (los acumulados son 8,6% en 2001, 17,6% en 2002, 39,6% en 2003 y 77,5% en 2004, siempre con respecto a nivel de exportaciones del año 2000). Prácticamente a las mismas conclusiones se arriba si se observan las importaciones intra y extra regionales, con la única diferencia que en los años de pico de la crisis, todas las importaciones bajaron.

A partir de 2005, este panorama cambia por completo y se aprecia un sostenido y vigoroso crecimiento de las exportaciones e importaciones dentro de países del MERCOSUR, si bien hay un pequeño decaimiento del conjunto de las exportaciones e importaciones en 2009 debido a los efectos de la crisis mundial, ya que afecta por igual al comercio intra y extra regional. No puede dejar de relacionarse lo sucedido en este periodo con el cambio político que se produjo en los países de la región, primero en Brasil, luego en Argentina, después en Uruguay, y finalmente en Paraguay. Con la asunción de gobiernos populares y de izquierda, el cambio del paradigma neoliberal se hizo realidad y se dio un fuerte impulso político a los procesos de integración basados en modelos neokeynesianos, en los que la importancia de la ampliación de los mercados internos que permiten los bloques regionales, pasaron a estar en el centro de los intereses de los países del bloque.

Junto con este cambio, se concreta la solicitud de adhesión de Venezuela al MERCOSUR (en 2006) y se formula la estrategia tendiente a construir un espacio de integración más amplio de todo el subcontinente sudamericano: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que comienza a tomar forma a fines del 2004 con la firma de la Declaración del Cusco, que deja instituida la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), conformada por los doce estados

5 En este caso, como en el anterior de las series estadísticas presentadas, las fuentes de estas cifras y las que figuran a continuación surgen de elaboración propia con base en **OMC, 2010. Estadísticas del Comercio Internacional, 2010.** Consultado en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statiss/its2010s/its10tocs.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/statiss/its2010s/its10tocs.htm)

sudamericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela. De acuerdo al sitio web oficial:

La Declaración de Cusco comprende 3 ámbitos: la conformación de la CSN, el desarrollo del espacio sudamericano integrado y la Acción de la CSN.

Los aspectos que incluyó la Declaración fueron: la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la "convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio"; la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología en materia de ciencia, educación y cultura; y, la interacción entre empresas y sociedad civil, teniendo en consideración la responsabilidad social empresarial.

Progresivamente se establecerían los niveles y áreas de acción conjunta, utilizando la institucionalidad vigente y evitando duplicación y superposición de esfuerzos que resulten en gastos financieros adicionales (Fuente: <http://www.pptunasur.com/contenidos.php?menu=1&submenu1=12&idiom=1>).

Es decir, este nuevo proceso de integración regional pretende escalar desde los acuerdos ya existentes, otorgándoles una mayor profundización y amplitud a partir de la complementación de los acuerdos y desarrollos ya logrados.

Aún más, se pretende implementar nuevos espacios de integración regional y de coordinación de políticas, como es el caso de los consejos de defensa; desarrollo social; educación, ciencia, cultura, tecnología e innovación productiva; energético; infraestructura y planeamiento; lucha contra el narcotráfico y; salud. Especialmente, es destacable la decisión de crear un espacio común para la discusión de temas de defensa, algo impensable en los contextos previos de integración regional, ya que había sido siempre hegemonizado por la estrategia de defensa hemisférica impulsada por los EE.UU. a través de la OEA y el TIAR.

De todas maneras, decir que se asienta sobre políticas y acuerdos ya existentes, significa reconocer que se está fundando en capacidades ya existentes en la región y que transcurrieron con distintos resultados por períodos relativamente prolongados. En este sentido, se toma partido de la experiencia de la ALADI, el SELA, la CAN, y el MERCOSUR, con sus pros y sus contras, pero también -en este caso particular- no solamente hay retórica latinoamericanista en la constitución de la UNASUR, porque se intenta una experiencia nueva en la cual se integran por primera vez las Guayanas, que habían estado prácticamente excluidas de todo contacto con los vecinos del subcontinente.

Se hace necesario ahora, por propósitos comparativos, desarrollar muy brevemente algunas de las principales características de la Unión Europea y de los procesos que le dieron origen.

## La Europa unida

A diferencia de lo sucedido en América del Sur, donde la hegemonía lingüística y cultural estuvo dividida sólo entre el espacio colonial español y el portugués, el viejo continente atesora una larga historia de construcción de nacionalidades muy diversas en espacios relativamente reducidos. Por eso, y por su rol en la historia moderna como laboratorio de incubación y desarrollo del sistema capitalista que luego se expandió a todo el mundo por la colonización y la influencia europea, signada en todo momento por el conflicto entre sus distintas y sucesivas potencias, el proceso de integración regional que allí se dio tiene características particulares y, ciertamente distintas del que se viene dando en Sudamérica.

En primer lugar, porque allí el regionalismo sobreviene como una estrategia clara de unidad para enfrentar mejor los retos de la competencia en el mundo capitalista de la posguerra. Tanto para tener políticas propias diferenciadas del "atlantismo" impulsado por los EE.UU., como para poder defender la especificidad de lo europeo occidental frente a un bloque soviético más euroasiático. En cualquier caso, se trataba de antiguas potencias rivales entre sí, a lo largo de siglos, que habían atravesado recientes guerras de impacto mundial y que habían perdido la mayor parte de su antiguo peso en beneficio de la nueva superpotencia occidental emergente, los EE.UU.

En segundo lugar, y pese a estas antiguas rivalidades, el proceso de integración se asienta en el origen sobre necesidades compartidas vinculadas al desarrollo industrial contemporáneo: esto es, la creación de la Comunidad del Carbón y el Acero (1951), primer antecedente de la Comunidad Económica Europea (CEE), creada por el Tratado de Roma y que instituye el mercado común, lo que luego devendría en la actual Unión Europea. Asimismo, la necesidad de terminar con el estado bélico permanente está presente en la previa creación del Consejo de Europa (CE) en 1949, instrumento básicamente político.

En un principio, fueron seis los creadores de la CECA: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. Son esos mismos países, los que en 1957 deciden ampliar los objetivos originales de la CECA y transformarla en la CEE. Para 1973 se produce la primera ampliación: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido entran a formar parte de la Comunidad Económica Europea, llegando a nueve miembros. En 1981 se suma Grecia y en 1986 España y Portugal, dando lugar a la "Europa de los 12" que sería la responsable de definir el estatuto contemporáneo de la Unión Europea, es decir el Tratado de Maastricht de 1992, constitutivo de la Unión. En 1995, se suman Austria, Finlandia y Suecia. Posteriormente, la desaparición del bloque soviético acelera los tiempos de incorporación de nuevos estados miembros a la UE. Así, en 2004 se suman Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y

República Checa; y en 2007 se suman otros dos países de Europa oriental, Bulgaria y Rumania, llegando así a los 27 miembros actuales y con cinco países en lista de espera (elegantemente llamados "candidatos"), que son Croacia, Islandia, Macedonia, Montenegro y Turquía.

Este breve repaso de la cronología de cómo se ha ido constituyendo la UE no nos debe hacer olvidar que este proceso se solapa con otras iniciativas que también suceden en Europa, como la ya mencionada constitución del CE que hoy llega a 47 miembros o del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), que reúne a 45 estados. De todas maneras, la UE sigue siendo el principal motor del regionalismo europeo, ya que ha conseguido un nivel de legitimidad, de institucionalidad y de solvencia financiera propia que le asegura estar en condiciones de ser el principal organizador del proceso de integración.

Se han ido constituyendo capacidades a partir de decisiones políticas, pero también de sólidas estructuras burocráticas e institucionales presentes en los países europeos antes del comienzo del proceso regional. Sólo así puede comprenderse que se haya producido una delegación progresiva de competencias de los estados nacionales hacia el ámbito supranacional de la UE, tanto en lo legislativo, como en lo ejecutivo y administrativo.

La creación de la moneda común (dando lugar a la llamada "zona euro"), es una muestra de cómo estas capacidades se fueron apalancando unas a otras para crear una fuerza económica muy superior a la individual de cada uno de los países. Igualmente, aquí se debe insistir en que los estados europeos que comenzaron el proceso ya incluían a cuatro de las principales potencias históricas de los siglos XIX y XX (Alemania, Francia, Holanda e Italia) y en los '70 sumaron al otro gran actor político y económico europeo faltante hasta entonces: la Gran Bretaña. Es decir, la potencia económica que hoy constituye la UE se asienta en las capacidades previas de los estados miembros que ya habían sido potencias por sí mismos y, esto implica tanto términos económicos, como de fortaleza política e institucional. Paradójicamente, a pesar de la larga historia de conflictos armados y rivalidades, esta misma historia se convierte en parte de las razones por las cuales se fortalece el proceso de integración regional, ya que ha sido por esos motivos que se consolidaron estados fuertes con sistemas capitalistas sólidos y clases dominantes dirigentes con proyectos claros y determinados a concretarlos. Fue así que la confrontación y las rivalidades existentes de modo previo, ayudaron a fortalecer estas características y forman parte, por ende, de las capacidades que sirvieron, en un sentido, durante la etapa de conformación de los estados nacionales, para el agudizamiento de las divisiones entre las naciones europeas y, en otro sentido, en el período de conformación de la UE, para poder fortalecer el espacio económico y las instituciones regionales.

El hecho de que todo este proceso haya comenzado de modo previo al "despegue" de la globalización del que hablamos al comienzo, indudablemen-



te, también fortaleció el que estas capacidades pudieran afianzarse y generar un esquema válido para incorporar las nuevas realidades que se sumaron a partir de la eclosión del bloque soviético. Es así que se da la paradoja de que estados de reciente creación, como resultado del desmembramiento de estados nación que habían existido en Europa oriental, incluso con guerras de por medio cómo es el caso de la ex Yugoslavia, busquen integrar la nueva unidad supranacional de la UE, luego de haber procurado separarse de las unidades estatales que antes integraban.

### **Conclusiones**

Si bien sería necesario un mayor desarrollo de la relación entre los procesos de integración regional respectivos con los de la globalización, escapa a este espacio la posibilidad de realizar dicha tarea. Creemos, de todas maneras, haber planteado algunas de las principales cuestiones a considerar para comprender que ciertas capacidades, que estaban presentes en los estados nacionales de modo anterior al comienzo de los procesos de regionalización, han contribuido a los mismos, y también -en algunos casos- a los procesos de globalización.

Asimismo, el comienzo de los procesos de integración regional significó el desarrollo de nuevas capacidades que sirvieron para reforzar la regionalización y, en algunos casos, la globalización. Por ejemplo, en el caso europeo el rol del Banco Central y de la institución de la moneda única han contribuido a instalar algunos de los principales criterios impulsados por los organismos multilaterales de crédito como parte del paquete de "recetas" que fueron bendecidas por el Consenso de Washington, como tristemente lo están comprobando en estos momentos las economías más débiles de la "zona euro", es decir los denominados PIGS (Portugal, Irlanda, Grecia, España, por sus siglas en inglés), que han venido absorbiendo la peor parte de la crisis abierta en 2008 con el estallido de la burbuja de las hipotecas sub-prime.

Para el caso de América Latina y, particularmente los procesos de integración sudamericana que aquí se han tratado, creemos haber podido mostrar que más allá de la dificultad que supone el comienzo del proceso en pleno "despegue" de la globalización y de la aplicación de las mencionadas "recetas" neoliberales durante los 90, con dificultad se han venido construyendo instrumentos que permiten un diferencial positivo como consecuencia de la integración regional, notorio para los actores sociales y los estados implicados en el proceso. Queremos significar con ello que la construcción de una "conciencia favorable a la integración", como se dice en los documentos oficiales del MERCOSUR, no se basa tan sólo en el ideal de la "unidad latinoamericana" de las capacidades previas antes reseñadas, sino en la evidencia concreta -para los actores socioeconómicos relevantes- de mejoras en su situación debidas a la

fuerza del proceso de integración regional, a la continuidad del mismo a pesar de los vaivenes y, a los nuevos desafíos que supone la negociación que el MERCOSUR, como bloque, ha entablado con diferentes países emergentes y bloques regionales, como en el caso de la UE, Rusia, India, Sudáfrica y otros, por citar sólo algunos.

Es temprano aún para emitir una opinión fundada sobre los desarrollos futuros de la UNASUR. Sin embargo, al pretender basarse sobre los avances ya realizados en el subcontinente y, al constituir nuevos espacios necesarios para planteos comunes, como los ya mencionados consejos de diferente tipo, así como al haberse planteado un rol protagónico para el mantenimiento y consolidación de los gobiernos democráticos existentes en la región (recordemos el protagónico rol desarrollado en Bolivia por los países de la UNASUR), puede esperarse el establecimiento de una sinergia con el principal y más exitoso proceso regional que es el MERCOSUR. En tal sentido, cabe recordar que la mayor parte de los países sudamericanos que integran la UNASUR son también países asociados del MERCOSUR, algunos con casi tanta trayectoria común recorrida como los miembros plenos (Bolivia y Chile, especialmente). También, es el momento de recordar que en el propio MERCOSUR se han hecho muy importantes avances en áreas no económicas y que han servido para ir construyendo una convergencia de políticas y, en algunos casos, la aparición de nuevas estrategias nacionales devenidas de los compromisos asumidos regionalmente. A modo de ejemplo, puede citarse el desarrollo de políticas comunes de evaluación y acreditación universitarias que llevaron a que países que no tenían organismos creados con tal fin los desarrollaran o estén en vías de hacerlo: como es el caso de Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Si bien el proceso de implementación de las políticas acordadas regionalmente es mucho más dificultoso en el MERCOSUR que en la UE, por no tener organismos supranacionales que decidan legislativamente y apliquen ejecutivamente los consensos alcanzados y tener, por lo tanto, la necesidad de internalizar los instrumentos normativos acordados regionalmente, hay muchos indicios de una mayor eficacia y eficiencia consolidadas en la práctica común de la región que parecieran también operar en forma sinérgica para favorecer el proceso de la UNASUR.

Finalmente, hay que destacar que mientras el proceso europeo ha estado signado por una larga historia de desencuentros y conflictos reales que lo precedieron (algunos tan recientes como los de los Balcanes en los '90), las divisiones que se dieron en Sudamérica fueron introducidas externamente primero y ratificadas, luego, por las dinámicas de los procesos de construcción de los estados oligárquicos.

Una mirada retrospectiva que recupere la rica historia de cooperación entre los pueblos, de los ideales de Patria Grande de los libertadores y de justicia

social de las mayorías populares, necesita hacerse cargo en términos críticos de su propia historia contradictoria. Esta mirada parece alumbrar en este siglo y tendrá éxito en la medida en que se apoye en las capacidades previas y sea capaz de construir nuevos caminos e instituciones para un nuevo latinoamericanismo del siglo XXI, con resultados concretos para los pueblos de la región.

### Referencias bibliográficas

- BIZZOZERO, L. (2011) "América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada". En **Revista Brasileira de Política Internacional**. Año 54. Nº 1. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: IBRI.
- GOBBI SETTI RECKZIEGEL, A.L. (1996) **O pacto ABC. As relações Brasil-Argentina na década de 1950**. Passo Fundo, RS, Brasil: Ed. Universidade de Passo Fundo.
- GRACIARENA, J. (1992). **El estado latinoamericano en perspectiva**. Buenos Aires: EUDEBA.
- HELD, D. (1999). **Global Transformations. Politics, Economics and Cultures**. Oxford: Polity Press.
- HETTNE, B. (2005) "Beyond the 'new' regionalism". En **New Political Economy** 10, no. 4: 543-571.
- HIRST, M. (1985) "Vargas y Perón: las Relaciones argentino-brasileñas". En **Todo es Historia** Nº224. Buenos Aires, diciembre 1985
- JAYASURIYA, K. (2003) "Embedded mercantilism and open regionalism: the crisis of a regional political project". En **Third World Quarterly** 24, no. 2: 339-355.
- OSSENBACH SAUTER, G. (1993) "Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)". En **Revista Iberoamericana de Educación**. Número 1 – Estado y Educación. Enero-Abril 1993. OEI. Madrid, 1993.
- ROSTOW, W.W. (1993) **Las Etapas del Crecimiento Económico; Un Manifiesto No Comunista**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- SASSEN, S. (2010) **Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales**. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.
- SASSEN, S. (1999) **La Ciudad Global. Nueva York, Londres, Tokio**. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- WALLERSTEIN (1984) **El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750**. México D.F.: Siglo XXI Editores.