

rev.relac.int.estateg.segur.11(1):93-110,2017

GOBERNANZA GLOBAL Y ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCADO DEL SUR*

Ernani Contipelli**

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad presentar y debatir los principales factores que contribuyen para el desarrollo del proceso de integración latinoamericano y como actúan en la conformación de un futuro modelo de gobernanza global, a través de una propuesta de análisis comparado de casos concretos. Así, en la primera parte, se establecen las premisas metodológicas que pautan la discusión, fundadas en los conceptos teóricos sobre gobernanza global y el papel desempeñado por los procesos de integración

Recibido: 4 de marzo de 2017
Evaluado: 13 de marzo de 2017
Aceptado: 31 de marzo de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Contipelli, E. (2017). Gobernanza global y análisis comparado de los procesos de integración en América Latina: Comunidad Andina y el Mercado del Sur. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 93-110. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2802>

* Artículo elaborado en el marco del grupo de trabajo European Integration and Comparative Regionalism, del Center for European Strategic Research (CESR, Italia).

** Posdoctor en Derecho Político Comparado, de la Universidad Pompeu Fabra, España; Posdoctor en Derecho Constitucional Comparado, de la Universidad Complutense de Madrid, España; Doctor en Derecho del Estado, de Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil; máster en Filosofía del Derecho y del Estado, y en Derecho Tributario, de la misma universidad; licenciado en Derecho, de Mackenzie, São Paulo, Brasil. Profesor del Programa de Posgrado en Derecho, de la Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Brasil y director del Center for European Strategic Research (Italia). Correo electrónico: ernancontipelli@gmail.com

respecto al tema, caracterizando el debilitamiento de los Estados-nación ante la incapacidad de atribuir respuestas contundentes a los problemas emergentes y comunes de nuestra sociedad contemporánea. Posteriormente, se presenta la investigación de dos casos concretos: la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, y se hace una verificación de los principales hechos que contribuirían para el desarrollo de tales entidades y también aquellos que, paralelamente, demuestran los factores que actúan en la peculiar discontinuidad de los proyectos de integración en el continente latinoamericano. Finalmente, se realiza una constatación general y de contenido comparativo de los casos estudiados como forma de reflejar sobre las perspectivas de la región y cómo esta podrá contribuir para una futura implementación de una gobernanza global.

Palabras clave: gobernanza global, América Latina, integración regional, Comunidad Andina de Naciones, Mercosur.

GLOBAL GOVERNANCE AND COMPARATIVE ANALYSIS OF THE INTEGRATION PROCESSES IN LATIN AMERICA: THE ANDEAN COMMUNITY AND THE MERCOSUR

Abstract

The present article aims to present and discuss about the main factors that contribute for the development of the Latin American integration process and how they act on the institutionalization of a future model of global governance through a comparative analysis proposal of concrete cases. Therefore, in the first part, we establish the methodological premises, which are based on the theoretical concepts concerning global governance and the role of the integration processes, characterizing the weakening of the State-nations and their incapacity to give due answers for the emergent and common problems faced by our contemporary society. Sequentially, we focus our attention on the investigation of two concrete cases: the Andean Nations Community and the Mercosur in order to verify the major facts that contribute for the development of these entities and also those ones that, at the same time, demonstrate the peculiar discontinuity of the integration process in the Latin American continent. Finally, we will present a general and comparative overview of the analyzed cases as a way to reflect on the perspectives of the region and how it could contribute for the future implementation of global governance.

Keywords: Global governance, Latin America, regional integration, Andean Nations Community, Mercosur.

GOVERNANÇA GLOBAL E ANÁLISES COMPARADO DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: COMUNIDADE ANDINA E O MERCADO DO SUL

Resumo

O presente artigo, tem como finalidade, apresentar e debater os principais fatores que contribuem para o desenvolvimento do processo de integração latino-americano e como atuam na conformação de um futuro modelo de governança global, através de uma proposta de análises comparada de casos concretos. Assim na primeira parte se estabelecem as premissas metodológicas, que pautam a discursão, fundadas nos conceitos teóricos sobre governança global e o papel desempenhado pelos processos de integração respeito ao tema, caracterizando o enfraquecimento dos Estados-nação perante a incapacidade de atribuir respostas contundentes aos problemas emergentes e comuns da nossa sociedade contemporânea. Posteriormente, se apresenta a pesquisa de dois casos concretos: a Comunidade Andina de Nações e o Mercosur, e se faz uma verificação dos principais feitos que contribuíram para o desenvolvimento de tais entidades também aqueles que paralelamente demonstram os fatores que atuam na peculiar descontinuidade dos projetos de integração no continente latino-americano. Finalmente, se realiza uma constatação geral e de conteúdo comparativo dos casos estudados, como, forma de mostrar sobre as perspectivas da região e como a mesma poderá contribuir para uma futura implementação de uma governança global.

Palavras-chaves: governança global, América Latina, integração regional, Comunidade Andina de Nações, Mercosur.

Introducción

Ante los efectos de la globalización en las relaciones de poder, es visible la necesidad de reconfiguración de los paradigmas que determinarán la construcción del Estado-nación para posibilitar la flexibilización de su soberanía, y así contestar con mayor eficacia los emergentes problemas de orden planetaria que afectan nuestra sociedad contemporánea, como por ejemplo cambio climático, la cyber-

seguridad, el terrorismo, el desarrollo humano, entre otros.

De ese modo, el destino del Estado-nación como modelo de organización institucional de nuestra sociedad está estrechamente vinculado al orden internacional, considerando el aumento de la interdependencia entre órdenes nacionales y la consagración de una futura gobernanza global.

En ese camino, que va desde los Estados-nación hacia la futura gobernanza global, encontramos como una especie de punto intermedio los procesos de integración regional, los cuales se presentan a manera de modelo de organización institucional del poder en pleno desarrollo ante la esfera internacional, que deben ser consolidados en el ámbito supranacional y direccionados a la solución de problemáticas comunes de determinadas regiones, así como de orden planetaria, sobre todo con respecto a las temáticas de desarrollo humano.

Por lo tanto, una perspectiva de análisis comparada de los procesos de integración debe funcionar como vector de orientación sobre el modo como las entidades regionales se fortalecen en pro de una futura implementación de la gobernanza global, a partir de la constatación de similitudes y diferencias.

Es cierto que tal modalidad de investigación considera las distintas trayectorias históricas y culturales que caracterizan los procesos de integración y que definen sus respectivos perfiles, especialmente, con relación al continente latinoamericano, donde las preferencias en tal ámbito son marcadas por la superposición de instituciones y fracturas ideológicas, elementos que deben necesariamente hacer parte de las propuestas de investigación para construcción de una gobernanza regional.

El presente artículo tiene como finalidad presentar y debatir sobre los principales factores que contribuyen para el desarrollo del proceso de integración latinoamericano y cómo estos actúan en la conformación de un futuro modelo de gobernanza global, a través de una propuesta de análisis comparado de casos concretos.

Así, en la primera parte, se establecen las premisas metodológicas que pautan la discusión, fundadas en los conceptos teóricos sobre gobernanza global y el papel desempeñado por los procesos de integración respecto al tema, y así se caracteriza el debilitamiento de los Estados-nación ante la incapacidad de atribuir respuestas contundentes a los problemas emergentes y comunes de nuestra sociedad contemporánea.

Posteriormente, se presenta la investigación de dos casos concretos: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado del Sur (Mercosur); en este punto se hace una verificación de los principales hechos que contribuyeron para el desarrollo de tales entidades y que demuestran los factores que actúan en la peculiar discontinuidad de los proyectos de integración en el continente latinoamericano. Finalmente, se realiza una constatación general y de contenido comparativo de los casos estudiados como forma de reflejar las perspectivas de la región y cómo esta podrá contribuir para una futura implementación de una gobernanza global.

Gobernanza global, integración regional y comparación

Contemporáneamente, el mundo sufre profundas transformaciones en las relaciones de poder. La intensificación del proceso de globalización, que incrementa considerablemente los niveles de interdependencia entre los Estados-nación y sus ciudadanos, pasa a imponer la opción por modelos institucionales que logren una actuación efectiva en el ámbito internacional para la protección de los denominados bienes públicos globales, es decir, aquellos que por su extensión multinacional deben ser compartidos y generar beneficios para la humanidad como un todo, y exigir así instrumentos de protección que van más allá de las fronteras estatales (Contipelli, 2016b).

La propia idea de gobernanza global, como afirma Joseph Stiglitz (2006), surge a partir del concepto de bienes públicos globales. Pueden ser considerados como bienes públicos globales los bienes materiales (el agua, las florestas, los recursos naturales), así como la seguridad internacional (la estabilidad política global, la estabilidad económica, la asistencia humanitaria, la protección del medio ambiente, el avance del conocimiento). Prosigue el autor con la consideración de esos bienes caracterizados por la *no-rivalidad* en su consumo y la *no-exclusión* de sus consumidores.

Estas afirmaciones evidencian el nítido debilitamiento del poder de los Estados-nación ante su incapacidad para

resolver los emergentes problemas de la sociedad actual, como el cambio climático, el consumo, la pobreza, el terrorismo, la inmigración, el tratamiento de epidemias, entre otros, los cuales retiran su condición de principal y único actor en la esfera política mundial, para privilegiar fórmulas de gobernanza de carácter multinivel y cooperativo que posibiliten la maximización de acciones conjuntas con la debida repartición de sus costes y beneficios, así como la adecuada protección a los bienes públicos globales.

Para reforzar los argumentos anteriores, David Held (2010) señala que, finalmente, en la actualidad se reconoce que los problemas globales no pueden ser resueltos por un Estado-nación actuando en solitario, ni tampoco por Estados que solo luchan por ocupar un lugar en sus bloques regionales. Así, el autor pondera que en la medida que han ido aumentando las exigencias al Estado, ha ido surgiendo un conjunto de problemas políticos que no pueden ser adecuadamente sin la cooperación de otros Estados y de actores no estatales; de modo que cada vez se tiene más conciencia de que los Estados ya no son las únicas unidades políticas apropiadas, bien sea para resolver los principales problemas políticos o para gestionar la amplia gama de funciones públicas.

En definitiva, la condición actual de la humanidad impone la búsqueda de fórmulas de organización social que posibiliten un ajuste entre el poder institucional y los efectos de la

globalización, que consoliden la idea de interdependencia y solidaridad entre naciones para enfrentar problemas comunes y de orden planetaria, lo que exige la flexibilización del paradigma de la soberanía absoluta propia de la figura Estado-nación y una mayor interacción política en el ámbito supranacional, como forma de establecer un apropiado camino para lograr una futura gobernanza global.

Con relación a las afirmaciones anteriores, es interesante apuntar la idea de *Estado-mundial* desarrollada por Alexander Wendt (2003), que presupone la existencia de una entidad de carácter supranacional que atienda la necesidad de establecer una estructura coercitiva que posibilite la integración global de las naciones, respetando sus diversidades en un ambiente de paz y seguridad. Conforme el pensamiento del autor, contemporáneamente, competiría a la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹ el hecho de convertirse en tal instancia de decisión jerárquicamente superior en la esfera internacional, ejerciendo las atribuciones de un Estado-mundial a través de un modelo de gobernanza inclusiva que permita las manifestaciones de-

mocráticas de múltiples campos de interés: económico, cultural, científico, entre otros, y reducir de esta manera eventuales conflictos entre diferentes percepciones de mundo.

Un punto por ser destacado en las consideraciones de Wendt (2003) tiene que ver con la Unión Europea, la cual debe ser comprendida como una especie de prototipo en términos de gobernanza comunitaria supranacional, por su compleja estructura institucional que busca homogenizar intereses en un espacio históricamente caracterizado por divergencias a través de la adopción de una política, al menos normativamente, de contenido consensual y democrático que visa la solución de problemas comunes de la región.

Ante el panorama presentado, es posible afirmar que los procesos de integración regional desempeñan un papel decisivo en la consagración de una futura estructura de gobernanza global, en la medida que la persecución de objetivos externos, domésticos y transnacionales convergentes en determinada área, a través de estructuras reconocidas institucionalmente, estre-

¹ La actual estructura institucional de la gobernanza global se encuentra asentada en los modelos de instituciones financieras Bretton Woods y de la ONU, surgidos tras la Segunda Guerra Mundial. Dichos modelos establecen una interconexión multinivel entre sistema internacional y nacional, sin necesariamente atender para la determinación de un trabajo conjunto y eficiente entre diferentes actores existentes en el plan internacional para hacer frente a los problemas comunes de nuestra sociedad y que atingen la protección de los bienes públicos mundiales. Esto, una vez que las entidades representativas de tales modelos, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, estén orientadas prioritariamente a atender los intereses de las potencias occidentales hegemónicas en perjuicio de las demás regiones, lo que genera un desnivel en la distribución de los posibles beneficios advenidos del proceso de globalización.

cha eventuales lazos de cooperación y posibilita una actuación dinamizada en pro del trato de intereses que no pueden ser solucionados aisladamente por los Estados-naciones.

De ese modo, los procesos de integración regional deben ser visualizados históricamente como una etapa anterior a una futura y necesaria implementación de un modelo de gobernanza global. En otras palabras, los bloques de integración regional funcionan como un elemento institucional intermedio que posibilita la apertura de un canal de comunicación entre los Estados-nación y la prospectiva de formación de un Estado-mundial. Estamos conscientes de que el camino es largo y está caracterizado por una serie de obstáculos y dificultades; sin embargo, el momento histórico que vivimos se orienta a favor del regionalismo y de sus múltiples y recíprocas relaciones, para promover un acercamiento entre las naciones y ciudadanos, y principalmente afrontar sus problemas comunes.

Considerando entonces que la gobernanza global consiste en el objetivo por ser logrado y los procesos de integración regional prospectan su implementación ante la estructura institucional existente en nuestra sociedad contemporánea, la investigación político-científica debe centrar sus análisis en la constatación de los factores que posibilitan el equilibrio de las relaciones de poder y fortalecen el establecimiento de un diálogo abierto en el orden internacional des-

de la perspectiva de acciones comunes en el plan externo, transnacional y local, que coincidan en la protección de los bienes públicos globales y en las propuestas de cooperación y desarrollo humano.

Es importante señalar que esos factores cognitivos que están vinculados a la identidad de cada región poseen un papel crucial en la definición de los modelos de cooperación internacional, en la medida que permiten comprender los elementos que son compartidos en un determinado espacio territorial para evaluación de objetivos y resultados, como las expectativas respecto de prácticas políticas, sociales y económicas. La interconexión entre integración e identidad no configura algo dado o constante, ni tampoco excluyente en sus correspondientes realidades, sino elementos que coexisten y se complementan a lo largo del desarrollo de las propuestas de integración, que, de tal manera, se construyen socialmente a través de la interacción de complejidades domésticas y transnacionales (Acharya, 2012).

En ese contexto, surge una serie de mecanismos para el análisis de los procesos de integración y sus múltiples dimensiones, destacándose entre ellos el método comparado, que permite la constatación de las diferencias y similitudes entre bloques regionales a partir de distintos ángulos, para realizar un balance de sus puntos positivos y negativos, sobre todo en lo que se refiere a la prospección de una futura gobernanza global. Así, la comparación

posibilita una mejor visualización de cómo el proceso de integración regional actúa en ambientes específicos, señalando la interacción de una pluralidad de factores relacionados con historia, cultura, religión, economía y política, los cuales participan del desarrollo de las entidades representativas de tales modelos de cooperación en la esfera supranacional y permiten la contextualización de las acciones tomadas en tal sentido.

De ese modo, los estudios comparados deben trascender consideraciones formales y penetrar en el núcleo de los factores que están en constante interacción con el significado de la realidad social, componiendo la dinámica de construcción del perfil político de las instituciones e inspirando el contenido de sus respectivas estructuras y decisiones, para posibilitar una apreciación productiva que valore las virtudes de la diversidad, y así promover su aceptación y la comprensión recíproca entre distintos actores políticos (Cotterrell, 2006).

Es cierto que, ante la especificidad de cada proceso integracionista, esos factores se manifiestan en diferentes modos y grados en cada contexto social, y están decisivamente influenciados por los discursos ideológicos que se presentan y dominan el escenario político de los países miembros de tales bloques; es decir, que contribuyen para la dinámica de construcción y reconstrucción del perfil de una determinada institución. De esta manera, componen los valores y la pluralidad

de fuerzas que deben ser consideradas por una investigación comparada ante el escenario multicultural contemporáneo y sus perspectivas en términos de gobernanza global.

Los procesos de integración poseen peculiaridades que deben ser consideradas en el análisis y prospección de sus etapas de desarrollo, de tal modo que no estamos autorizados a establecer una ley universal de integración (Haas, 1961), que podría, por ejemplo, ser deducida del modelo europeo. Se comprende, entonces, que la Unión Europea debe ser utilizada como un parámetro de investigación, ante su fórmula que, de cierto modo, puede ser considerada como bien sucedida, lo que permite extraer diversos elementos para construcción de los demás procesos de integración existentes en el mundo como el latinoamericano, pero jamás como el modelo único y exclusivo que debe ser aplicado a la realidad de otros continentes, los cuales tienen sus propias trayectorias histórico-culturales, que constituyen el vector guía para la conformación de una eventual gobernanza comunitaria supranacional en distintas regiones del planeta.

Por lo tanto, ante las circunstancias peculiares de América Latina, los procesos de integración regional siempre fueron marcados por dos aspectos: la superposición y discontinuidad, los cuales en determinado sentido podrían ser comprendidos como perjudiciales a la consolidación de los marcos generales de las entidades regionales y su orientación a favor de una go-

bernanza supranacional y futuramente global. Así, el recurso al método comparado posibilita la identificación de los factores que contribuyen para el descompenso de la integración latinoamericana y cómo ellos pueden ser contextualizados, como en el caso de la CAN y del Mercosur, que se encuentran compuestos por países que representan la fragmentación existente de manera contemporánea en la región y que pueden, a partir de un análisis comparado, contribuir a la evolución de otras propuestas de integración en el contexto latinoamericano.

La Comunidad Andina de Naciones

La CAN surge como Pacto Andino con la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969 entre Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú, para configurar una unión aduanera con el objetivo de fortalecer el poder de negociación y de actuación de los países de la subregión en la esfera comercial internacional. Es importante señalar que la causa impulsora del proceso integracionista andino

está vinculada a un descontentamiento con la actuación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), por la ausencia de consideración de las diferencias existentes entre sus miembros.²

También dentro de esa etapa inicial del proceso de integración andino, se destacan dos hechos: en 1971, Venezuela notificó a la Alalc su intención de incorporarse al Acuerdo de Cartagena, lo que efectivamente ocurrió en febrero de 1973; en 1976, ocurre la retirada de Chile del bloque, justificada en divergencias sobre las medidas económicas relativas al libre comercio, pero en realidad vinculadas al periodo político turbulento cuando se encontraba el país con el golpe militar comandado por Augusto Pinochet.³

Durante la década de los ochenta, o *década perdida*, la crisis económica en el continente, asociada a la promoción de políticas proteccionistas, redujo las posibilidades de implementación de los objetivos acordados en el Acuerdo de Cartagena, hecho que impactó

² Señalado como una de las grandes motivaciones para la firma del Acuerdo de Cartagena, además de la pretensa uniformidad económica en la región andina, está relacionada con la insatisfacción de determinados países miembros de la Alalc, en especial los subdesarrollados, por la ausencia de mecanismos compensatorios. En tal sentido, González (1979) afirma que "Los países medianos y pequeños que se encontraban abocados a formar sus propias estructuras continuaron desarrollando principalmente sus políticas de sustitución de importaciones para sus propios mercados, ya que su potencialidad para aprovechar el mercado ampliado requería una acumulación inicial de infraestructura que no poseían. Este elemento creó el descontento de los países medianos y pequeños que en 1969 promovieron el acuerdo sub-regional andino" (p. 14).

³ Con respecto a la retirada de Chile del Pacto Andino, Casas Gragea (2003) afirma que "Bajo el régimen del general Pinochet, Chile adoptó un modelo económico liberal de orientación hacia fuera que el resto de países del Acuerdo consideraron incompatibles con la estrategia y los objetivos conjuntos establecidos. Finalmente, esto supuso el abandono de Chile del Grupo Andino en 1976 y como consecuencia, un duro retroceso en el proceso comunitario andino" (p. 16).

negativamente en la consolidación del proceso integracionista andino.

Posteriormente, el contexto internacional favorable, con la intensificación del comercio mundial e internacionalización del capital y la adopción de políticas domésticas –basada en la apertura de mercados por influencia del Consenso de Washington– generaran un ambiente favorable durante la década de los noventa para el fortalecimiento del proceso de integración andino con la clara opción por un modelo de regionalismo abierto.

Uno de los mejores ejemplos que demuestran la tendencia de flexibilización de las reglas del Pacto Andino está relacionado con la Decisión 322 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena del 25 de agosto de 1992. Esto permitió a los países miembros del grupo promover negociaciones unilateralmente con otros países de la región (Asociación Latinoamericana de Integración, Centroamérica y Caribe), estando apenas obligados a comunicar tal hecho a los demás miembros de la comunidad, lo que contrariaba el artículo 98 del Acuerdo de Cartagena, que exige la realización de consultas a la Comisión para adquirir compromisos de carácter arancelario con países ajenos a la subregión, lo que evidentemente prioriza los intereses nacionales en detrimento de los comunitarios, revelando el carácter intergubernamental que pasa a ser asumido por el bloque.

En dicho periodo, además de arreglos institucionales que permitirán la crea-

ción de una zona de libre comercio y la determinación del arancel externo común, fueron realizados arreglos institucionales a través de los Protocolos de Trujillo (1996) y de Sucre (1997) para profundización del proceso de integración, atribuyéndole no solo connotación técnica y comercial, sino también de contenido claramente político, con el reemplazo del Pacto Andino por la CAN y la consagración del Sistema Andino de Integración.

De ese modo, las modificaciones implementadas en las propuestas originarias del proceso de integración conferirán a la CAN una arquitectura institucional compleja similar a de un Estado, con aspiraciones supranacionales, especialmente, relacionadas con la idea de formación de un mercado común.

La primera década del siglo XXI es crucial para la CAN, cuando la fragmentación ideológica del continente latinoamericano pasa a ser percibida en su composición, lo que puede ser perfectamente constatado con la retirada de Venezuela en 2006, después de que Colombia y Perú anunciaran el establecimiento de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos.

Sin embargo, con la Cumbre de Tarija en 2007, fue establecido el paradigma de la integración integral, que al establecer como objetivo lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de los pueblos andinos y en armonía con la naturaleza refuerza la presencia de aspectos culturales y

ambientales, lo que revela su estrecha vinculación con el denominado *Sumak Kawsai*, conceptos que inspiran el nuevo constitucionalismo latinoamericano en Bolivia y Ecuador, naciones presididas por Gobiernos con fuerte connotación social.

De todos modos, es relevante señalar que uno de los objetivos propuestos para el bloque y de fundamental importancia en su evolución es la adopción de una política exterior común que está lejos de ser implementada, considerando las diferentes y contradictorias perspectivas ideológicas de los gobernantes de los países miembros, como puede ser constatado en el evidente confronto de posiciones políticas de Bolivia y Ecuador con las de Perú y Colombia, sobre todo a partir del momento cuando los dos últimos adoptaron Acuerdos Bilaterales de Libre Comercio con las grandes potencias occidentales (Estados Unidos y la Unión Europea), los cuales vienen generando un desestímulo al comprometimiento con el desarrollo del proceso de integración andino (Contipelli, 2016a).

A partir de las consideraciones anteriores, es posible constatar la heterogeneidad ideológica presente en la composición de la CAN, que implica una ausencia de percepción única entre los gobernantes sobre el futuro del

proceso de integración; esto demuestra que la convergencia, respecto de cuestiones relativas a factores políticos, precede a las de orden económico en la determinación del desarrollo del bloque. La consecuencia es que la CAN no produce los efectos que le son deseados y no cumple con sus ambiciones, pues presenta una estructura institucional inconducente con su realidad; es decir, abstractamente se presenta como entidad de carácter supranacional, pero en la práctica funciona como una instancia de decisiones intergubernamentales, en la cual su agenda es utilizada por los gobernantes para atender sus intereses nacionales y pragmáticos, sin cualquier compromiso con las aspiraciones comunitarias e institucionales presentes en la formación de la entidad.

Mercado del Sur

En la década de los noventa del siglo pasado, durante el ya señalado periodo de consagración del modelo de regionalismo abierto, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay impulsaron su proceso de integración por intermedio del Tratado de Asunción, con la creación del Mercosur, entidad destinada a la conformación de un mercado común entre los países signatarios, definiendo un programa de liberalización comercial y de reducción de las barreras arancelarias.⁴

⁴ Con respecto al contexto donde se forma el Mercosur, Álvaro Vasconcelos (2007) comenta que el bloque puede ser considerado el primero proyecto de integración generado por la globalización, a partir de una

Con la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994, fue establecido el Arancel Externo Común, y de esta forma se determinó la unión aduanera y las reglas de relaciones comerciales entre los miembros del bloque, mediante la cual se comprometen a negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o grupo de países extrazonas en los cuales se otorguen preferencias comerciales, conforme Decisión del Consejo del Mercado Común 32/00. Esto impidió la negociación unilateral de nuevas preferencias comerciales, lo que, por un lado, ayudó a una mayor cohesión entre el grupo; pero, por otro lado, dificultó la implementación de un código aduanero común para el desarrollo de las propuestas de integración, lo que convirtió a la región en una zona de libre comercio.

En el siglo XXI, el cambio de orientación político-ideológico en el continente sudamericano, con la asunción de Gobiernos de izquierda y centro-izquierda en los países miembros del Mercosur, afectó el proceso de integración en la región, ante la voluntad común de tales Gobiernos por superar el anterior modelo neoliberal, para consagrar prácticas políticas económicas coordinadas por el Estado dentro de

una perspectiva desarrollista preocupada sobre todo por la inclusión social.

De esta manera, se verifica una ampliación de los objetivos del Mercosur, especialmente, para imponerle una connotación de carácter social en la estructura institucional de la entidad, más que nada con la iniciativa de creación de los siguientes órganos: 1) Instituto Social del Mercosur, aprobado en la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y creado por Decisión del Consejo Mercado Común 03/2007, y que tiene como propósito la investigación en el campo de las políticas sociales, para promover y generar acciones de carácter inclusivo, con equidad e igualdad; 2) Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), creado por Decisión del Consejo del Mercado Común 14/09, y el cual está orientado a la investigación, capacitación y apoyo en la coordinación de políticas regionales de los derechos humanos, entre las cuales se destacan las políticas de memoria, verdad, justicia y reparación ante graves violaciones; políticas de igualdad y no discriminación; políticas de prevención de la violencia institucional y seguridad ciudadana e infraestructura en derechos humanos; y 3) el Parlamento del Mercosur (Parlasur), aprobado por

Cont. nota 4

actitud consciente de Brasil y Argentina sobre las dificultades enfrentadas por las naciones en desarrollo para superar los desafíos económicos durante tal momento histórico. Así, el Mercosur surge como una respuesta a las necesidades de sus miembros de cambiar las políticas de desarrollo implementadas en las décadas de los sesenta y setenta, direccionadas a la industrialización y consecuente sustitución de las importaciones para actualizarlas y orientarlas a la apertura comercial e integración en el mercado internacional; es decir, ajustadas a las propuestas neoliberales del Washington Consensus.

el Programa de Trabajo 2004-2006 del Consejo del Mercado Común, y que se constituye en 2006 como espacio político de representación del pluralismo y de las diversidades contenidas en el territorio del bloque, para cumplir funciones testimoniales en defensa de la democracia y de los derechos humanos. Sobre el Parlaser es importante esclarecer que, aunque se caracterice como órgano político, no posee facultades decisorias, con actuación restringida a la elaboración de ciertos dictámenes no vinculantes, lo que hace que padezca de los mismos problemas de legitimidad y competencias de los demás parlamentos regionales latinoamericanos.

Además, en ese periodo, considerando los vínculos político-ideológicos entre los Gobiernos de las naciones interesadas y la apertura de las directrices establecidas por el Tratado de Asunción, con respecto a la aceptación de otros Estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, el Mercosur pasa a incorporar dos nuevos países: Venezuela y Bolivia.

Venezuela firma el protocolo de adhesión al Mercosur en 2006; sin embargo, este proceso apenas se completa en 2012, tras la suspensión de Paraguay en las decisiones del bloque, en razón de sus problemas domésticos, relacionados con la destitución del entonces presidente Fernando Lugo y la ausencia de elecciones democráticas en el país. Así, a partir del 30 de julio de 2012, con Paraguay alejado de sus funciones ante el Mercosur, los miem-

bros restantes aprobaron el ingreso de Venezuela como miembro pleno, y atribuyeron mayor peso político a la entidad, una vez que pasa a contar con una población de cerca de 275 millones de personas, equivalentes al 70% del total de Sudamérica y un Producto Interno Bruto (PIB) de 3,32 billones de dólares; esto es, el 83% del de la región, además de una extensión territorial correspondiente al 72% de toda región (12,7 millones de kilómetros cuadrados).

En el caso de Bolivia, el país firmó el Protocolo de Adhesión al Mercosur en 2012, pero solamente en 2015 la totalidad de los Estados miembros del bloque reconoció tal documento, que, actualmente, aguarda su incorporación en los respectivos congresos nacionales. Mientras no se complete el referido trámite legal, Bolivia será considerado como "miembro en proceso de adhesión" con derecho a voz, pero sin voto en las decisiones del bloque.

De todos modos, a lo largo de los años, con las transformaciones de las relaciones comerciales en el ámbito global, que exigen una actuación de carácter más pragmático, en especial con el superciclo económico experimentado a partir del *boom* de las *commodities* y el crecimiento de la presencia de China en América Latina, se verifica un mayor interés de las autoridades políticas de los países miembros en la flexibilización de las reglas del Mercosur, principalmente, en lo que se refiere a la posibilidad de establecimiento de acuerdos comerciales de manera unilateral.

Uno de los mejores ejemplos de esa pragmatidad puede ser constatado en el Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones, firmado en julio de 2014, mediante el cual China se propone a construir obras de infraestructura (dos hidroeléctricas y una ferrovía) en Argentina, que, en contrapartida, permitirán la elaboración de productos manufacturados chinos en su territorio, los cuales reducirán la fuerza competitiva de Brasil en el mismo sector, ignorando, además de las reglas comerciales del Mercosur, una histórica *partnership* entre los dos países (Contipelli y Picciau, 2015).

La señalada pragmatidad se acentúa motivada por una serie de importantes hechos ocurridos en la primera década del siglo XXI, especialmente entre el bienio 2014-2015, los cuales promueven un nuevo giro ideológico en Sudamérica, acreditado por los emblemáticos resultados obtenidos por proyectos políticos de derecha en la región, como la victoria del candidato Mauricio Macri en las elecciones presidenciales en Argentina, lo que pone fin al peronismo de los Kirchner; el debilitamiento del chavismo en Venezuela, con el éxito de la oposición en las elecciones legislativas; la derrota de Evo Morales en el referéndum destinado a aprobar su cuarta reelección en el Gobierno del país, y el proceso de *impeachment* movido contra Dilma Roussef, que parece cerrar los 16 años de dominación del escenario político en el país por el Partido de los Trabajadores, con el retorno de un gobierno de centro-derecha.

Paralelamente, a los revueltos políticos del Mercosur, en la misma región, especialmente, en los países del Pacífico, fue desarrollada una propuesta de política exterior direccionada al libre comercio, inicialmente, con la participación bilateral en acuerdos comerciales firmados con grandes potencias, como Estados Unidos y la Unión Europea. Este movimiento gana fuerza al punto de posibilitar, en 2011, la creación de una nueva entidad de cooperación internacional, la Alianza del Pacífico, compuesta por Chile, Perú, Colombia y México, la cual presenta objetivos básicos muy bien definidos para promoción de la inserción internacional de dichos países: apertura económica y condiciones favorables para inversión extranjera, de manera que sus miembros son libres para establecer acuerdos comerciales unilateralmente.

La ascensión de la Alianza del Pacífico y su pragmática política comercial empieza a atraer nuevos interesados en acercarse al grupo, entre ellos países miembros del Mercosur como Argentina, ahora orientada a la adopción de prácticas económicas neoliberales con el Gobierno de Mauricio Macri, lo que se ajustaría perfectamente a las propuestas de liberalización defendidas por los demás miembros de la alianza. Es importante resaltar el juego geopolítico que se desarrolla en la región y sus piezas, pues los países miembros de la Alianza del Pacífico se presentan políticamente próximos a Estados Unidos, siendo considerados incluso sus aliados históricos en el continente sudamericano.

no y el apoyo de la gran potencia a la formación del bloque demuestra una especie de respuesta al aumento de la influencia china en Sudamérica.

Todo ese escenario suscita una serie de consecuencias que pueden determinar el futuro del Mercosur y del propio proceso de integración en el continente sudamericano, entre los cuales podemos señalar: la retirada de Argentina del bloque, como forma de alejar entabes normativos y permitir la firma de acuerdos comerciales unilaterales con la Alianza del Pacífico e incluso su eventual entrada en el grupo; la flexibilización de las reglas comerciales del Mercosur, con la revocación de la decisión del CMC 32/00, lo que implicaría en la conversión de la actual unión aduanera en una mera zona de libre comercio y, como efecto general, un retroceso en las perspectivas integracionistas del bloque. Finalmente, el establecimiento de un acuerdo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, con dimensiones interregionales y bajo el consenso de los miembros de ambos bloques. Esto converge los dos polos económicos de la región y posibilita una mayor libertad de negociación entre los países involucrados, con la eventual formación de una zona de libre comercio en la región (Paikin y Perrotta, 2016).

Los cuadros descritos son directamente influenciados por la definición de los rumbos de la política doméstica de Brasil y la conclusión del proceso de *impeachment* de Dilma Rousseff, considerando que el Gobierno interino,

claramente adepto de prácticas económicas de liberalización, ya se pronunció en el sentido de promover una mayor apertura y flexibilización de las reglas comerciales del Mercosur, lo que aleja una posibilidad de salida de Argentina, ya que las perspectivas de los dos grandes socios del bloque son de momento coincidentes y fortalecen las dos tesis finales: destitución de la decisión del CMC 32/00 y Acuerdo Mercosur-Alianza Pacífico.

Aparte de un acuerdo general con dimensiones interregionales entre los dos bloques, lo que demostraría un estrechamiento de los lazos de cooperación entre las regiones del continente y un primero paso en términos de gobernanza regional –aunque por la vía de un eventual Tratado de Libre Comercio–, se comprende que las demás perspectivas presentadas para el Mercosur implican un debilitamiento de su propuesta integracionista, un nítido retroceso, para lo cual basta verificar la conversión de una consolidada unión aduanera en una zona de libre comercio.

Balances y perspectivas de la integración latinoamericana

La CAN, aunque presente una organización institucional compleja y establezca en sus propuestas el cometido de lograr de una integración de carácter supranacional, su realidad es muy diferente. La dinámica de sus instituciones revela un proceso de integración de carácter intergubernamental

en el que los intereses nacionales de los países miembros dominan el direccionamiento político de la comunidad, lo cual debilita el carácter comunitario de sus instancias decisionales, siendo por lo tanto cuestionable la estructura existente con la realidad actual del bloque.

Por lo tanto, se comprueba a partir de los objetivos logrados por la CAN hasta el momento que tal entidad apenas resultó conformar una unión aduanera entre los países miembros, sin alcanzar a constituirse en una entidad de carácter supranacional.

Por su parte, el Mercosur, en sus propuestas iniciales, buscaba la consecución de objetivos claramente económicos, para incrementar los niveles de eficiencia y competitividad de los países miembros, principalmente, a través de la profundización de la integración con la adopción de políticas regionales coordinadas en distintos sectores, la armonización de las respectivas legislaciones aduaneras y la conformación de una zona de libre comercio en la región.

En el desarrollo de su proceso de integración, el Mercosur, motivado sobre todo por la convergencia de orientación política e ideológica de izquierda asumida por sus miembros, pasó a adquirir preocupaciones de contenido social, para, al menos teóricamente, actuar en la transformación de las condiciones de vida de las personas, en la defensa de los derechos humanos y en el aumento de la representatividad de

los pueblos en la región, lo que implicaría un giro en las concepciones originales del bloque para direccionarlo a la búsqueda de objetivos más ambiciosos y que son necesarios para solución de los graves problemas sociales que afectan a la región.

Sin embargo, esa profundización de los nuevos objetivos propuestos para el Mercosur es colocada a prueba ante el debate político-ideológico que ocurre actualmente entre sus países miembros, que será determinante incluso para la continuidad del grupo, ante la posibilidad de retirada de uno de sus principales socios, Argentina.

Es necesario señalar que el destino de la CAN, así como del Mercosur, está interconectado, pues además de las contingencias generadas por la ausencia de un proyecto de integración salvaguardado de los cambios políticos e ideológicos domésticos, la ascensión de la Alianza del Pacífico, con su seductora política de liberalización comercial y flexibilización de relaciones comerciales entre sus miembros –la cual se orienta en sentido de construcción de un proyecto integracionista neoliberal– genera de cierto modo un agravante para afirmación de una entidad de carácter supranacional en la región, destinada al futuro establecimiento de una “gobernanza regional comunitaria” que contribuya a una eventual “gobernanza global”.

Lógicamente, para realizar afirmaciones precisas sobre el tema, es preciso estar atento a los próximos capítulos

respecto del proceso de integración sudamericano, pues un posible acuerdo general entre Alianza del Pacífico y Mercosur –que se dibuja con rasgos concretos ante la influencia del panorama político actual– contribuiría, por un lado, a la conformación de una zona de libre comercio entre los principales polos económicos, y definir así los rumbos de la gobernanza por ser adoptada para la región: de contenido neoliberal, priorizando intereses económicos y comerciales; por otro lado, implicaría en el entierro definitivo de la CAN el más antiguo y ambicioso proyecto de integración de la región y, como ya se dijo, con objetivos direccionados a la conformación de un mercado común, de una entidad supranacional.

De ese modo, se comprende que la existencia de instituciones concurrentes entre sí en una misma región es una constante en la realidad de los procesos de integración sudamericanos, debiendo ser adicionados a ese complejo escenario los factores políticos e ideológicos domésticos, que oscilan entre izquierda y derecha por periodos, como decisivos en la determinación de las preferencias para el regionalismo en el continente. Esto obstaculiza la construcción de un proyecto de largo plazo, que pueda hacer frente a los problemas reales que asolan la región a través de una entidad de carácter supranacional, protegida de las contingencias anteriormente expuestas y que contribuya efectivamente a la conformación de una futura gobernanza global.

Conclusión

En el interdependiente y complejo mundo globalizado, el reconocimiento de la diversidad y de los factores que revelan interacciones comunicativas que ocurren entre actores políticos enriquece el conocimiento de las dimensiones geopolíticas y sus múltiples modelos de cooperación. En otras palabras, la investigación comparada en la era de la globalización demanda el uso de herramientas interdisciplinarias que posibiliten el análisis de las características de los modelos de cooperación existentes para obtener una imagen clara de las diferentes dinámicas y actores que se presentan en el sistema político internacional.

Dicha perspectiva genera efectos sobre el marco político contemporáneo latinoamericano, caracterizado por un contenido de heterogeneidad que se diversifica en la existencia de varios modelos y opciones integracionistas que, al concurrir entre sí, generan un verdadero *fórum shopping* en la región. Este último impone ciertos obstáculos a la consecución de un amplio proyecto de regionalización que enfrente los verdaderos problemas comunes que afectan al continente, como la concentración de riquezas y sus consecuencias, desigualdad social, ausencia de condiciones de vida satisfactoriamente dignas a la mayoría de la población.

Sin embargo, es importante comprender nuestra propia realidad, la de un continente fragmentado ideológicamente,

y preguntarnos si la homogeneidad es lo que realmente pretendemos, si nuestra solidaridad debe ser construida dentro de un proyecto que tome en consideración las peculiaridades de nuestra historia, nuestra fuerte propensión al nacionalismo, al presidencialismo centralizador, entre otros factores que nos alejan, así, de una dominante visión institucional eurocéntrica, para construir un verdadero proceso integracionista latinoamericano.

Referencias

- Acharya, A. (2012). Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come? *The International Spectator*, 47(1), 3-15.
- Casas Grajea, A. M. (2003). *El modelo regional andino: enfoque de economía política internacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Contipelli, E. (2016a). La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica. *Estudios de Deusto*, (64), 275-276.
- Contipelli, E. (2016b). *Estado constitucional cooperativo: perspectivas sobre solidaridad, desarrollo humano y gobernanza global*. *Revista Inciso*, 18, 87-98.
- Contipelli, E. y Picciau, S. (2015). China's Global Order: A New Paradigm in the South South Relation. *Croatian International Relation Review*, XXI(73), 89-108.
- Cotterrell, R. (2006). *Law, Culture and Society*. London: Aldershot, Ashgate.
- González, A. C. (1979). Reflexiones sobre el futuro de la Alalc. Integración latinoamericana: el futuro de la Alalc. *Revista Mensual INTAL*, (40).
- Haas, E. B. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organisation*, 15(03), 366-392.
- Held, D. (2010). *Cosmopolitismo: ideales y realidades*. Madrid: Alianza.
- Paikin, D y Perrotta, D. (2016). La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XXII(34), 67-101.
- Stiglitz, J. (2006). Global Public Goods and Global in Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served? En J. P. Touffut (Ed.), *Advancing Public Goods. The Cournot Centre for Economic Studies Series* (pp. 149-164). Paris: Edward Elgar Publishing.
- Vasconcelos, A. (2007). European Union and Mercosur. En M. Telo (Ed.), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era* (pp. 165-185). Hampshire: Ashgate.
- Wendt, A. (2003). Why a World State is Inevitable. *European Journal of International Relations*, 9(4), 491-542.