



Giorgio Alberti, Elsa Llenderrozas y Julio Pinto (comps.), *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur*, Buenos Aires, Bononiae libris, 2006, 294 pp.

El estudio comparativo entre los procesos de integración del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de la Unión Europea (UE) plantea un reto disciplinario a la vez difícil e interesante. *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur* constituye un excelente ejemplo en este sentido. El libro compila una serie de artículos elaborados a partir de las exposiciones que cada uno de los autores realizó durante el Segundo Seminario Instituciones, Democracia e Integración Regional en el Mercosur, organizado en Buenos Aires del 14 al 15 de agosto de 2003 por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y la Maestría en Relaciones Internacionales Europa-América Latina del Alma Mater Studiorum-Università di Bologna. El objetivo principal del encuentro fue analizar, desde la perspectiva de la política comparada, distintas dimensiones presentes en los procesos de integración de la UE y el Mercosur.

La obra presenta una reflexión desde la especialidad de cada uno de los autores, y de esta manera incorpora una muestra representativa del avance de los estudios sobre la materia. Los trabajos se agrupan en tres partes, una introducción y una conclusión, las cuales estratégicamente reúnen en cada sección algunas de las preocupaciones centrales de los estudios sobre el Mercosur.

En la introducción se presenta la conferencia inaugural de Aldo Ferrer, quien reflexiona acerca del surgimiento del Merco-

sur, en particular sobre la relación entre Argentina y Brasil, la cual constituye para el autor el eje del proceso de integración. Estos dos países (en el momento en que fue publicada la obra) constituían “el 90% del espacio, del territorio, de la economía, de la producción, de la población, del comercio internacional” (pp. 11-12). Cabe señalar que una de las debilidades de esta publicación es que no incluye un análisis sobre Venezuela como quinto Estado Parte del Mercosur, ya que ese país se incorporó al proceso de integración en julio de 2006. Por lo tanto, las estadísticas han quedado rápidamente desactualizadas. Uno de los temas importantes que aborda Ferrer es que no se puede pensar en un proceso de integración en el cual los países miembros no coincidan en la misma estrategia de desarrollo. El autor insiste en que “una de las condiciones más importantes es la convergencia de desarrollo y eso implica, asimismo, una convergencia en la evaluación o en la interpretación del escenario internacional y de la forma de posicionamiento en ese escenario” (p. 14).

Con respecto a este último punto, si se traslada el planteamiento teórico a la actualidad, el Mercosur no cumple con esta importante condición que señala Ferrer porque existen divergencias en la evaluación y en el posicionamiento en el escenario internacional. Esto sucede, en particular, en la relación que cada uno de los miembros sostiene con Estados Unidos, lo cual quedó en evidencia en marzo de 2007 durante la gira del presidente Bush por América Latina, en la que sólo visitó dos Estados del Mercosur: Brasil y Uruguay, mientras que de manera paralela Hugo Chávez visitaba Argentina y otros países que se alejan de la órbita de Estados Unidos. En consecuencia, la entrada de Venezuela al Mercosur plantea una serie de desafíos, no sólo económicos, sino básicamente políticos.

En la primera parte del libro se introducen tres artículos que analizan los valores, las identidades culturales y las instituciones en los procesos de integración regional desde la pers-

pectiva del Mercosur y de la UE. El primero de ellos corresponde a Julio Pinto, quien presenta “Los valores sociales compartidos como orientadores de los procesos de integración social”, donde afirma que “los valores históricamente transmitidos, son los que orientan los procesos institucionales en estrecha interacción con la ingeniería institucional, al legitimarlos” (p. 30). Luego de revisar el modelo europeo de integración regional en el que hace referencia a la comunidad de valores, el ensayo particulariza sobre la construcción del Mercosur y la necesidad de recurrir a la política comparada para resaltar los valores en los que se sustenta la integración, como la tolerancia ideológica y la solidaridad social, que “son percibidos como propios por los grandes actores políticos y sociales del Mercosur” (p. 35). Por otra parte, el autor sugiere recurrir a la política comparada para poder tomar como referente al modelo europeo y reorientar la praxis política de las democracias del Cono Sur. Así, a manera de conclusión, Pinto expresa que es importante que los líderes del Mercosur perciban la integración económica como comunitaria y que construyan un espacio en el cual se puedan convertir en un interlocutor válido con capacidad de decisión en el escenario internacional.

En el esfuerzo por brindar un acercamiento al desarrollo de los estudios sobre el Mercosur, Miguel Ángel Ciuro Caldani revisa los aspectos culturales. En su trabajo titulado “Bases culturales de la relación de la UE en el mundo actual, con especial referencia al Mercosur”, el autor señala que “para América Ibérica la relación con Europa es una oportunidad para preservar particularidades que le son muy valiosas y en la actualidad resultan desafiadas, principalmente por la influencia estadounidense hoy promotora del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)” (p. 47). El autor llama la atención sobre la afinidad cultural que existe entre los Estados que conforman el Mercosur y la UE. A manera de recomendaciones, Ciuro Caldani concluye

que “América Ibérica puede y debe comerciar con el mundo, pero su integración profunda es más posible con Europa” (p. 47).

En el tercer artículo, titulado “El Mercosur y la UE. Instituciones de la integración desde una perspectiva comparada: ‘Las instituciones de la UE como objeto de comparación: algunas reflexiones metodológicas’”, Lorenza Sebesta afirma que no pretende recurrir a la política comparada, sino resaltar algunas advertencias que surgen del proceso de integración en Europa y pueden servir al Mercosur. La autora aclara que desde una perspectiva metodológica “la preocupación que condujo a la gran triple división de las ciencias sociales en ciencia política, economía y sociología, destinadas a privilegiar el estudio de uno u otro aspecto de la sociedad [...] ha traído un empobrecimiento del valor explicativo de los estudios emprendidos” (p. 53). Acto seguido explica cómo y por qué son útiles los estudios comparativos y más adelante se aboca al objeto de estudio propiamente dicho. Así, cita a Philippe Schmitter, quien tomó la frase utilizada por Jacques Delors cuando definió a la UE como un “objeto político no identificado”; a partir de esta definición Schmitter se centra en la naturaleza ontológica de la Unión. Finalmente, Lorenza Sebesta analiza “aquello que cambia y aquello que permanece” y concluye que la UE es una entidad diferente de las que hemos estado acostumbrados a analizar en el pasado y está conformada por un tejido de relaciones políticas sobre el cual se basa esa Unión.

La segunda parte del libro está dedicada al estudio de la economía, las organizaciones sindicales y la educación en el Mercosur. En esta sección, la obra recopila cuatro artículos, que enfatizan, desde distintos ángulos y casos, temas relativamente nuevos de la agenda del Mercosur. En un esfuerzo por descubrir cómo se integra Argentina a este proceso, Bernardo Kosacoff explora cuáles son sus ventajas competitivas. Este autor afirma que “por las características y la trayectoria pasada de la

economía argentina las ventajas a explotar estarán asociadas, con mayor frecuencia, a la disponibilidad de recursos naturales y a la calificación de recursos humanos, aspectos que aún continúan distinguiéndola del resto de los países de la región” (p. 75). Es importante tener en cuenta que Kosacoff plantea este argumento en el escenario de postcrisis de 2001-2002, en el cual el país no sólo atravesaba por un momento difícil en el ámbito económico, sino también en el social, lo que invitaba a la reflexión para encontrar alternativas con el fin de superar esa crisis.

Resulta interesante el planteamiento que realiza el autor cuando sostiene que los “abundantes recursos naturales aumentan el nivel de riqueza de un país y favorecen las capacidades potenciales de crecimiento económico, pero no garantizan el crecimiento sostenido” (p. 75). Esta afirmación es pertinente en un contexto en el cual, luego de la devaluación del peso argentino en 2002, los grandes exportadores agropecuarios se vieron beneficiados a causa de la competitividad de sus precios. Sin embargo, Kosacoff advierte que no se garantiza que el país crezca solamente como consecuencia del aumento de las exportaciones agrícolas; son necesarias otras políticas para que el país salga de la crisis. Finalmente sostiene que Argentina debe invertir en educación y sentencia que “si bien la mitad de los recursos humanos pertenecientes al sistema científico y tecnológico trabaja en las áreas de Ciencias Básicas, Ingenierías y Tecnologías [...] menos de una cuarta parte de los egresados de la universidad provienen de estas ramas, lo que constituye un limitante potencial a mediano y largo plazo” (p. 83). El autor también se lamenta de que el país sólo invierta 0.4% del PIB en investigación y desarrollo, y concluye que una de las asignaturas pendientes del Mercosur es aprovechar las economías de especialización y complementación entre los países “tratando de incorporar mayor valor agregado a lo que se produce y ex-

porta, y buscando proveer al mercado interno regional y ganar nuevos mercados” (p. 95).

Por su parte, Noemí Rial y Gabriela Rodríguez, en su artículo “El Mercosur y el trabajo: del derecho a la acción. Notas sobre los avances y los efectos de la Declaración Sociolaboral del Mercosur”, examinan qué ha hecho ese proceso de integración en materia laboral. El trabajo se divide en tres partes: la primera relata los antecedentes que llevaron a la suscripción de la Declaración Sociolaboral del Mercosur. Seguidamente, las autoras comparan el marco regulatorio de las relaciones laborales desarrollado en la UE con el incipiente del Mercosur. Finalmente, estudian cuál es el grado de compromiso de los actores sindicales en el avance y cumplimiento del marco normativo. El artículo resulta enriquecedor porque una de las autoras presenta su análisis desde la ciencia política y la otra desde el derecho, lo cual da como resultado un marco de análisis interdisciplinario. A manera de conclusión Rial y Ramírez señalan que “tanto la experiencia europea como la del Mercosur demuestran que los aspectos sociales no pueden ser concebidos como un producto subsidiario de la lógica automática de la integración económica” (p. 119).

El tercer trabajo de esta segunda parte, a cargo de Miguel Trotta, también elige un caso de estudio relacionado con la cuestión laboral. En su artículo, titulado “Las centrales sindicales frente al Mercosur: desafíos de la construcción político-institucional en el proceso de integración regional”, el autor desglosa cuál ha sido la participación de las centrales sindicales en la construcción institucional del Mercosur. Luego de analizar la oposición de las centrales sindicales al neoliberalismo entre 1991 y 1994, los avances y retrocesos en el marco institucional entre 1994 y 1999, y la actuación de estos actores entre 1999 y 2003, Trotta concluye que gracias a la inserción de las centrales sindicales en los procesos institucionales, éstas generaron una

cultura y una conciencia sobre los límites y las posibilidades que presenta la participación institucional en el Mercosur.

A continuación, en el capítulo sobre “Integración y educación superior. Los casos de la UE y el Mercosur”, Pablo A. Bulcourn y Juan Cruz Vázquez analizan cuál es el papel que cumple la educación superior en la integración y sostienen que “constituye un medio a través del cual se puede lograr una verdadera integración, dado que la movilidad que supone en la actualidad [...] y las herramientas tecnológicas que permiten el acercamiento de comunidades en el área educativa [...] promueve el contacto del individuo con otras culturas, otras sociedades, otras lenguas, convirtiendo lo que puede ser un ‘multiculturalismo regional’ en un pluralismo: en una fusión positiva” (p. 135). En este sentido, los autores particularizan la importancia de la *educación a distancia* como una herramienta con un gran potencial para la integración regional. Luego, los autores presentan un estudio detallado del estado de la educación superior en la UE, y analizan el Proceso de Bologna, el cual constituye un proyecto educativo que tiene como objetivo lograr un Área Europea de Educación Superior para 2010. Cabe señalar que esta iniciativa hace hincapié en la movilidad estudiantil y en el reconocimiento de calificaciones y ciclos de estudio. Una vez presentado el caso europeo los autores aclaran que Europa le lleva mucha ventaja al Mercosur en la creación de una estructura regional unificada en el ámbito de la educación regional y, por lo tanto, la experiencia europea: “serviría más como referente que como caso comparable” (p. 147). En este aspecto existen convergencias entre los autores del libro, que enfatizan que el Mercosur puede tomar ciertas experiencias de Europa aunque no para imitarlas, sino como referente. Después de un breve análisis sobre la diagramación de los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los autores concluyen

que se pueden observar “líneas comunes en la construcción de un espacio de Educación Superior regional” (p. 156).

El artículo es un esfuerzo sustantivo por analizar la integración educativa en el Mercosur, sin embargo llama la atención que sus autores no hayan mencionado la importancia de la enseñanza del portugués en los países de habla hispana y la del español en Brasil. A través de la enseñanza de las lenguas no sólo se transmite el conocimiento de un idioma, sino que se manifiestan valores culturales, se aprende quién es el otro y se derriban prejuicios que dividen a los vecinos. Quizás hubiera sido interesante incluir un artículo que concluyera esta segunda parte sobre el Mercosur Educativo enfocado a la educación básica y a los esfuerzos que se están llevando a cabo para lograr una mayor integración en esta área tan importante para el intercambio entre los pueblos.

Una vez concluidos los estudios enfocados a la economía, las organizaciones sindicales y la educación en el Mercosur, la tercera parte del libro está dedicada a estudiar la seguridad internacional, la cooperación y la gobernanza regional. En “América del Sur frente al giro norteamericano: nuevo contexto de seguridad”, Ernesto López estudia la unilateralidad que caracteriza a la política externa de Estados Unidos y analiza cómo, tanto la UE como el Mercosur, rechazan esa política y en cambio sienten afinidad por el multilateralismo. En ese marco, el autor indica que “afortunadamente, Sudamérica no tiene —al menos por ahora— prioridad estratégica para Estados Unidos en materia de seguridad internacional. No está comprendida dentro del escudo misilístico [...], como sí lo estarían, en el futuro, México, Canadá y algunos países centroamericanos y del Caribe. Tampoco integra un espacio prioritario de preocupación en términos de *homeland security*, como sí ocurre, al contrario, con los anteriormente mencionados” (p. 167). Empero, el autor reconoce que Colombia y Venezuela representan “líneas de falla” que pueden

activarse en cualquier momento. Si López actualizara su artículo seguramente haría mención al viaje del presidente Bush por Sudamérica en marzo de este año, cuando visitó Colombia y le dio un espaldarazo al Plan Colombia y a la política de ese país en materia de seguridad, y en cambio no visitó ni Venezuela ni los países que han demostrado una simpatía abierta y declarada hacia el presidente venezolano Hugo Chávez, quien mantiene una confrontación verbal hacia su par estadounidense. El autor también reconoce que sí existe una preocupación por parte de Estados Unidos en relación con el terrorismo internacional en el Cono Sur; sin embargo no menciona los focos rojos: no hace referencia a los atentados terroristas en Buenos Aires en 1992 y 1994 ni alerta sobre los peligros potenciales que representa la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina.

El siguiente trabajo corresponde a José Paradiso, quien enmarca la importancia de la integración y el equilibrio del poder en la relación entre Argentina y Brasil. Paradiso hace un recuento histórico de los vínculos entre los socios mayores del Mercosur desde los años sesenta hasta la conformación del proceso de integración, y sostiene que en los noventa se produjo “una ‘bifurcación’ que abriría una brecha entre los dos sistemas productivos [...] mientras que en Argentina la denominada coalición internacionalista aplicó sin matices las prescripciones del neoliberalismo de moda, Brasil encontró el modo de emplear un conjunto más amplio de opciones frente a las políticas de ajuste estructural” (pp. 204-205). Aquí es interesante hacer una comparación con el punto de vista de otros autores del libro sobre el tema. Aldo Ferrer afirma que “durante la década pasada, en Argentina prevaleció una estrategia de signo neoliberal, de apertura incondicional de desregulación financiera [...] Las actitudes respecto de la estrategia de desarrollo y de la inserción nacional del lado argentino contradecían las orientaciones en Brasil, que en alguna medida reflejó también la influencia de

los enfoques del llamado Consenso de Washington, pero preservando ejes de política nacional, industrial y monetaria diferentes” (pp. 15-16). Es evidente que entre los autores existe la misma preocupación por comprender la diferente naturaleza del desenlace de las políticas neoliberales puestas en práctica en Argentina y en Brasil y la intención de entender los distintos impactos en las economías y en el desenlace de las crisis económicas. En este caso, Ferrer y Paradiso coinciden en sus análisis. El artículo de este último concluye con una reflexión muy pertinente: “El tipo de régimen no ha sido un factor secundario. Los gobiernos constitucionales han sido proclives y promotores de cooperación [...] Por el contrario, los momentos militares han sido más ambiguos: por un lado se hicieron mucho más eco de las formulaciones de geopolíticos y cultores de la política de poder, pero en ocasiones estas inclinaciones pudieron ser compensadas por componentes autonomistas o las orientaciones económicas” (p. 206). Este punto tiene que ver con el contexto democrático en el cual surgió el proceso de integración del Mercosur, que puso fin a décadas de rivalidades y de hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil.

Elsa Llenderrozas aborda el estudio de “La cooperación en política exterior y seguridad bajo esquemas de integración regional: el caso de la UE y el Mercosur”. La autora analiza que en Europa la Política Exterior y de Seguridad Común se enmarca en una lógica intergubernamental, en la que cada Estado mantiene su veto y su autonomía para expresar su opinión en la materia, lo cual se diferencia de otras áreas en las que existe una integración supranacional. Por otra parte, enumera las dificultades que se le presentan al Mercosur para elaborar una política de defensa y seguridad común y concluye que “los temas de alta política son por naturaleza un campo comparativamente más reservado a las competencias soberanas de los Estados y tienden a conducirse a través de mecanismos interguber-

namentales” (p. 225). Así, asegura que “la lógica intergubernamentalista que caracteriza al Mercosur puede impulsar una mayor cooperación en política exterior y de seguridad común si se prioriza la flexibilidad en la elaboración de mecanismos e instrumentos comunes” (p. 225). A continuación, Andrés Serbin presenta una propuesta para estudiar los retos de la sociedad civil regional en América Latina. Los diferentes enfoques que explora se enriquecen mediante la presentación de reflexiones acerca de la actuación de los actores no estatales y de la diplomacia ciudadana. El autor concluye que “los nuevos desafíos y retos para las organizaciones y redes de la sociedad civil regional estarán vinculados a una adecuada articulación entre sus anteriores agendas y estrategias con los temas y amenazas que emergen en el entorno internacional y regional”. Finalmente, Fabián Bosoer contribuye con su artículo “¿Crisis con salvataje? Una hipótesis sobre el componente parlamentario en el autorrescate de las democracias sudamericanas: 1999-2003”. Este autor explica que, entre 1999 y 2001, Perú, Ecuador, Argentina y Paraguay vivieron procesos traumáticos de recambios gubernamentales, colapsos momentáneos de su aparato estatal y una alta inestabilidad social; sin embargo encontraron una resolución dentro del sistema democrático.

La última parte del libro presenta las conclusiones desde una mirada europea. En esta sección, Giorgio Alberti escribió el artículo titulado: “Eppur si muove’: La integración europea desde la ampliación a 25 países a las elecciones parlamentarias y a la Constitución”. Aquí aclara que, en la víspera de la publicación del libro, la UE había sido afectada por tres sucesos: la ampliación a 25 Estados Miembros, las elecciones para el Parlamento y el proceso de ratificación del texto de la Constitución. Estos temas continúan vigentes, pero vale la pena señalar que el libro fue publicado en 2006 y desde el 1 de enero de 2007 hubo una nueva ampliación: con la incorporación de Bulgaria y

Rumania, la UE ya cuenta con 27 países. Este hecho indica que los procesos de integración del Mercosur y la UE avanzan año con año. Si se tiene en cuenta que esta obra fue el resultado de una serie de conferencias organizadas en 2003 y que recién se publicó en 2006, muchos análisis han quedado rebasados, en particular porque el Mercosur ya cuenta con cinco Estados Parte y la UE con 27, en vez de los cuatro del Mercosur y los 15 de la UE con los que contaba en el momento en que se organizaron dichas conferencias.

A pesar de lo anterior, la obra presenta varias riquezas que el lector encontrará de su agrado. El carácter multidisciplinario que plantea el estudio del Mercosur se ve reflejado en la recopilación de textos de variados colaboradores, cuyas miradas fluyen desde diversas perspectivas de análisis y experiencias. Cuestiones como el análisis de la integración educativa y de la participación de los sindicatos en el Mercosur aparecen como novedosas. En suma, el libro constituye un material obligado para quien esté interesado en el estudio del Mercosur, en particular a quien le agrade la política comparada entre los procesos de integración del Mercosur y la UE. Pero también puede resultar atractivo para cualquier lector que tenga curiosidad por saber qué está sucediendo en el extremo sur de América Latina. Considerando que México ha manifestado su interés en suscribir un acuerdo de libre comercio con el Mercosur, es importante que esos países se conozcan, no sólo desde los análisis coyunturales que ofrece la prensa, sino también a través de publicaciones académicas. Este libro puede entonces llenar esos vacíos.

Valeria Marina Valle