

Mercedes Botto. *La integración regional en América Latina: quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires: Eudeba, 2015.

Bruno Moser Nunes (Becario doctoral del CONICET, Programa de Estudios en Cooperación e Integración (PECIR) – FLACSO)

Como resultado de más de diez años de proyectos de investigación en el campo de la integración regional, en "*La integración regional en América Latina: quo vadis?*", Mercedes Botto propone caracterizar, comparar y analizar la trayectoria histórica e institucional de los distintos intentos de crear y reinventar proyectos de integración y cooperación regional, con un énfasis en el Mercosur que, a pesar de no haberse alcanzado su objetivo inicial, es la experiencia de cooperación latinoamericana de mayor desarrollo y consolidación, en la que nuevos objetivos fueron incorporados a su agenda, desde una dimensión puramente comercial hacia una más social y productiva.

Según Botto, a lo largo de sus más de 25 años, el Mercosur ha incorporado distintas preocupaciones y mecanismos, que van desde la reducción de asimetrías, pasando por los encadenamientos productivos, las recurrentes interrupciones democráticas, la cooperación en materia educativa, las importancia de las ciudades, la promoción de la cultura, los derechos humanos, la participación social, hasta las cuestiones laborales, de género y ambientales.

Botto considera que el colapso de experimentos neoliberales, de los cuales el propio Mercosur fue parte, asociado a la oposición regional a la propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y a la emergencia de gobiernos con una orientación más progresista y desarrollista, que buscaron recuperar el papel del Estado en el desarrollo, son elementos que posibilitaron rediseñar y diversificar los procesos de cooperación en Latinoamérica.

En este sentido, la autora considera que el constructivismo contribuye, en algún sentido, para entender el regionalismo latinoamericano y utiliza la teoría de los regionalismos comparados, para la cual los actores y procesos (gubernamentales) de acción colectiva optan por delegar o no parte de sus soberanías, a cambio de la obtención de un bien regional y de mayor institucionalidad. Sin embargo, propone ir más allá de las comparaciones que se enfocan en la integración económica, abriendo espacio a las demás agendas de cooperación.

Con los cambios políticos y económicos mundiales impulsados por la globalización, los teóricos de la integración regional han intentado re conceptualizar las generaciones, dimensiones, finalidades y características de los distintos regionalismos, después que los modelos de integración, sobre todo en Latinoamérica, no han alcanzado sus objetivos iniciales. Eso permitió la creación de diversas clasificaciones, como viejo, nuevo, abierto, de primera/segunda/tercera generación, post-liberal, post-hegemónico, entre otras.

De este modo, el primer capítulo resulta ser el más interesante, al introducir la problemática y caracterizar los distintos procesos en la región. Acá, Botto coincide con otros autores, en que los esfuerzos de los gobiernos progresistas sur y latinoamericanos, en construir nuevos mecanismos de gobernanza regional, en las

primeras décadas del siglo XXI, son más expresión de un deseo de autonomía y creación de interdependencia, que una reacción regional concertada para hacer frente a los cambios en el sistema internacional.

De hecho, las diferentes etapas del Mercosur, acompañadas de la creación de otras instituciones de la gobernanza regional que continúan, se complementan o se interponen, como en un *spaghetti bowl*, son objeto del análisis que se propone de manera concreta y objetiva este libro.

La relación entre expectativas y resultados frustrantes o efectivos con respecto a los distintos regionalismos ha sido tema de mucho debate desde los años 90 en toda Latinoamérica. En este sentido, la creación de la Unasur en 2008, y de la Celac en 2010, establece una nueva etapa institucional en la región, con procesos que – para Botto – representan más continuidades que rupturas y cuyos objetivos políticos, sociales y geoestratégicos adquieren considerable importancia en la gobernanza regional.

A pesar de que los niveles de delegación de soberanía hayan sido de baja intensidad, y los de autoridad más bien administrativa que política o vinculante, eso no le imposibilitó a la región avanzar y obtener logros modestos, pero importantes. Según Botto (p.14), *“se trata más bien de un proceso de socialización, más que de coordinación profunda, que caracteriza por igual a todas las agendas o políticas de integración”*.

En un segundo momento, Botto discute las debilidades y alcances del estado de la cuestión comercial en el Mercosur, indagando si este modelo de integración ha sido una experiencia fallida y tratando de deconstruir la idea de necesidad inminente de un mercado común, por lo que considera a este más bien una pragmática área de libre comercio.

En este aspecto, la autora coincide con otros autores, en que la heterogeneidad estructural de los países latinoamericanos, y la falta de disposición o capacidad de Brasil, en ser un *paymaster* efectivo del proceso, torna muy difícil avanzar en una arquitectura institucional robusta, lo que ha generado nuevos organismos e interpretaciones conceptuales sobre integración, regionalismo, regionalización, gobernanza y cooperación regional.

En seguida, la autora apunta a la posibilidad de una integración productiva como símbolo de un cambio ideológico regional, de gobiernos que adoptaron en los 90 un modelo económico neoliberal y financista, hacia otros de los años 2000, dotados de una visión más desarrollista. En este capítulo, la autora conceptualiza la integración productiva, caracteriza las experiencias regionales, identifica la necesidad de constituir cadenas productivas en sectores de punta y destaca la importancia de las PyMEs en este proceso.

En el cuarto capítulo, el libro se dedica al análisis de las agendas sociales en la cooperación regional, con un énfasis en materia de educación superior, en especial el Mercosur y sus impactos en la reforma educativa, temas en los que la autora demuestra su expertise y capacidad analítica.

En el capítulo siguiente, Botto desarrolla conceptualizaciones de la teoría de la acción colectiva y analiza el rol de los sindicatos en la acción colectiva transnacional, comparando dicha acción en los distintos organismos e intentos multilaterales, como: el Mercosur, en el que se inicia una acción colectiva transnacional; el Nafta, en que

dicha acción es multisectorial; el ALCA, cuando esta acción se radicaliza; y la Unasur, en la cual se fragmenta.

Finalmente, en el sexto y último capítulo, la autora analiza los progresos de la paradiplomacia de las provincias y su agenda de negociaciones regionales, sobre todo en el Mercosur, que experimentó un proceso de relativa descentralización de espacios de participación e incorporación de demandas provinciales y actores no-estatales. En este contexto, Botto considera que, así como en otras áreas temáticas, estos procesos de democratización de la cooperación son una ventana de oportunidades al desarrollo.

Si bien hubo progresos en los niveles de participación de organizaciones de la sociedad civil, la autora no deja de señalar los problemas que la acción colectiva todavía enfrenta, fruto del propio diseño de las instituciones regionales, bien como la falta de consensos acerca de sus mandatos y de una estrategia común de inserción internacional. Al parecer, la sintonía política que tuvieron los gobiernos de la región en la primera década del siglo XXI no fue suficiente para resolver estas pendencias.

En suma, el libro se insiere en el conjunto de obras indispensables para conocer, analizar y evaluar de manera comparada los procesos de integración y cooperación regional que ha experimentado Latinoamérica, bien como sus bienes regionales, sobre todo en este momento de reflexiones respecto a los cambios e incertidumbres en el sistema internacional y a nivel regional.

Debido a que los procesos de gobernanza regional, como el Mercosur, están condicionados por los gobiernos de turno de los presidencialismos de coalición, el nuevo contexto regional y mundial, de un re-ascenso de gobiernos menos integracionistas y más globalistas en Sudamérica, sumado a turbulencias económicas resultantes de la caída de precios de las *commodities* y al cambio del eje dinámico de la economía internacional del Atlántico hacia el Pacífico, es muy probable que nuevamente sus objetivos sean replanteados.

En este sentido, la obra de Mercedes Botto, de lectura fluida y agradable, dada la claridad y objetividad con que expone sus análisis, surge como aporte a esta reflexión, una vez que su balance crítico de alcances y limitaciones asienta algunas bases concretas acerca de los rumbos institucionales, agendas y aspectos que los gobiernos de la región deberían proseguir y profundizar.