



FLACSO
ARGENTINA

De MERCOSUR a la UNASUR. ¿Hacia dónde va la integración latinoamericana?

Un análisis de las agendas de educación y salud

Por Mercedes Botto, Directora del Programa de Integración y Cooperación Regional (PECIR) e Investigadora del Área de Estudios Latinoamericanos (ADELA)

Los procesos de integración regional son fenómenos contemporáneos de relevancia política y académica, vinculados no sólo al posicionamiento estratégico de un país, sino también a un mecanismo de gobernanza regional. De allí que difícilmente un Ministro de educación, salud o del interior; o cualquier organización no gubernamental con interés en incidir en las decisiones, pueda hacerlo con éxito sin saber o conocer qué opinan o hacen sus contrapartes al otro lado de la frontera.

Los regionalismos, como generalmente se denomina a la formalización (acuerdos) de la cooperación gubernamental para hacer frente a los desafíos del entorno, han ido cambiando de forma y contenidos a lo largo del tiempo. La literatura especializada identifica al menos dos oleadas globales. La primera sustanciada en la integración económica europea de la postguerra y que con apoyo de los Estados Unidos proponía un modelo de desarrollo simétrico apoyado en políticas proteccionistas y en la construcción de instituciones regionales. La segunda oleada, caracterizada como de regionalismo abierto, por oposición a la primera, se extendió en todo el mundo en los años noventa y proponía un modelo de desarrollo asimétrico y con una fuerte presencia de los mercados, en sintonía con la globalización en curso. Sus casos más exitosos y conocidos son el NAFTA y el ASEAN.

Hasta aquí los consensos mínimos de la literatura; los desacuerdos surgen al momento de explicar las diferencias que separan a este universo tan disímil de casos en el mundo. Para algunos estudiosos estos nuevos regionalismos representan una estrategia ofensiva de las potencias mundiales (en su configuración público/privado) para imponer su hegemonía por otros medios. Para otros, se trata de una estrategia defensiva de los gobiernos frente a la globalización; por último, una tercera mirada -entre la que me incluyo- surgiere una estrategia bifrente de parte de los líderes gubernamentales de buscar defenderse de la globalización a través de estrategias que les permitan posicionarse mejor y participar de los beneficios de la globalización.

América Latina es, como siempre, una excepción y un contexto para la creatividad donde estas dos oleadas se plasmaron en los hechos a través de iniciativas como la

ALALC /ALADI, primero, y el MERCOSUR, después. Sin embargo, en ninguno de estos casos, la praxis confirmó lo prometido por la teoría en materia de continuidad y de resultados. Por el contrario, en la actualidad asistimos a la proliferación de distintos acuerdos, como la UNASUR, el ALBA, la Alianza para el Pacífico, la CELAC, que combinan modelos de desarrollo económico diferentes con agendas de cooperación política y social muchas veces superpuestas en el tiempo y en el espacio. De esta manera, y fiel a la caracterización que se hace de la región desde la literatura, el “realismo fantástico” de América Latina encuentra hoy su paralelismo en la originalidad y la creatividad que ofrece la región en la materia y que tan bien lo reflejan las distintas denominaciones - integración postliberal, pos hegemónica, entre otras.

Quizás sea hora de empezar a pensar la integración latinoamericana desde otros parámetros conceptuales, más acordes a las posibilidades estructurales de la región y a la voluntad de sus élites políticas; que tengan en cuenta la experiencia acumulada a lo largo del tiempo, más que esquemas analíticos que son traídos y difundidos desde afuera y que en definitiva terminan por generar, el fenómeno de la “fracasomanía”, tan bien descrito por Hirschman al momento de analizar la hechura de las políticas públicas en América Latina.

Los resultados que arrojan las investigaciones que venimos llevando adelante en FLACSO sobre las distintas agendas sociales de la integración en el MERCOSUR y actualmente en la UNASUR son una contribución en esta dirección. Entre las principales tendencias que surgen al comparar las políticas de educación superior y de salud se encuentran las siguientes ideas:

- La integración regional no se piensa ni se construye, como durante mucho tiempo se creyó, como una idea superadora de las peculiaridades y falencias nacionales; sino que por el contrario se construye en base a ellas y llega en algunos casos a amplificar sus diferencias. La evolución del MERCOSUR es un fiel reflejo de ello: si bien nace como un proceso con liderazgos compartidos; en el correr de los años las diferencias y asimetrías entre sus socios va ampliando; hasta llegar hoy día a una situación de clara superioridad económica y técnica de Brasil, tanto en el MERCOSUR como en la UNASUR.
- La integración latinoamericana es básicamente un esfuerzo de cooperación entre sus gobiernos, en la que todos ellos –por diversos motivos- rechazan la idea de construir instituciones formales y en su reemplazo se crean instituciones y mecanismos informales de decisión, como espacios *ad hoc* para el diálogo y el intercambio de buenas prácticas y experiencias nacionales.
- La integración regional en América Latina ha ido cambiando de formato y direccionalidad con el tiempo, pasando de liderazgos compartidos a una relación de carácter bilateral, más cercana a la idea de cooperación (para el desarrollo). Reflejo de este cambio ha sido la política sobre acreditaciones en materia de educación superior en donde a comienzos del MERCOSUR compartían su liderazgo países como Argentina, Chile y Brasil y hoy día, sólo la lidera la Argentina a través de vínculos bilaterales con países de la UNASUR.

- Las agendas sociales de la integración latinoamericana han dejado de considerarse como políticas “internas” para transformarse en instrumentos de política “exterior”, a partir de las cuales los países líderes- Brasil en salud y Argentina en educación superior- proyectan su imagen internacional como líderes globales y regionales, respectivamente. En el diseño e implementación de esta nueva diplomacia sur-sur, la región no es un elemento anecdótico sino constitutivo, ya que apoya y asiste a los liderazgos nacionales en la puesta en marcha de los programas.
- La comparación de las agendas sociales del MERCOSUR/UNASUR, también sugiere que para que estas políticas de integración/cooperación lleguen a buen puerto no sólo se precisa un componente solidario sino también un interés de lucro o beneficio, sea este público o privado, o ambas asimetrías a la vez.