

# LA PREFERENCIA POLÍTICA ARGENTINA FRENTE AL PROCESO DE INTEGRACIÓN MERCOSUREANO (2007-2011)

**Sosa, Gonzalo Miguel**

*Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC) – Universidad Nacional del Litoral (UNL)*

**Área:** Ciencias Sociales

**Sub-Área:** Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**Grupo:** X

**Palabras claves:** preferencias políticas, integración regional, Mercosur

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el estudio de la preferencia política nacional frente al proceso de integración mercosureano en el período 2007-2011. En términos de las perspectivas teóricas del neofuncionalismo y del intergubernamentalismo liberal, intentaremos caracterizar aquellas variables que configuran la preferencia política nacional entendida, en términos generales, como el conjunto de ideas que se constituyen en mapas mentales para las acciones. Esta tarea será efectuada a partir del análisis de los discursos presidenciales en las Cumbres presidenciales del Mercosur y de otros organismos regionales.

## MARCO TEÓRICO

Existen múltiples teorías que abordan los procesos de integración regional entre las cuales se destacan el federalismo, el funcionalismo, el neofuncionalismo, el interaccionismo comunicativo, la gobernanza supranacional y el intergubernamentalismo liberal. A los fines de nuestra investigación, consideramos adecuadas determinadas nociones conceptuales del neofuncionalismo y del intergubernamentalismo liberal. No obstante, debido a que las teorías de la integración son construidas a partir de la experiencia europea (Ramos, 2015; Malamud, 2007), utilizaremos otras categorías conceptuales para el abordaje del caso mercosureño.

Por un lado, la perspectiva del intergubernamentalismo liberal no asume que el Estado como actor unitario, sino que considera que la política doméstica tiene un impacto decisivo en las relaciones interestatales (Moravcsik, 1997). Como destaca Malamud, la formulación de Moravcsik nos permite entender la integración europea conforme el siguiente esquema: en una primera etapa, las preferencias nacionales (la cursiva es nuestra) son definida por cada Estado en función de sus intereses económicos. Posteriormente, en una segunda etapa se realizan negociaciones entre gobiernos nacionales que intentan satisfacer sus preferencias, y el resultado depende de la interdependencia asimétrica existente entre los Estados y no la habilidad o competencia de los negociadores individuales, sean individuales o institucionales. Como consecuencia de las negociaciones entre los gobiernos, se concuerda (o no) el establecimiento de instituciones comunes a las cuales los Estados transfieren parte de su soberanía (Malamud, 2007:291).

Pero, los intereses económicos no son los únicos elementos constitutivos de las preferencias. Como señala Zelicovich (2010), las ideas también se presentan como componentes de las preferencias de los actores en el nivel doméstico de la política exterior. En este sentido, el concepto de *preferencias políticas* refiere a un doble conjunto de factores: por un lado, los intereses materiales o estructurales y, por otro lado las ideas que se constituyen en mapas mentales para las acciones, afectan la selección

Proyecto: CAI+D 2011 "La nueva izquierda latinoamericana en el marco del MERCOSUR. Políticas económicas e integración regional en el período 2003-2010".

Director del proyecto: Dr. Hugo Daniel Ramos

Director del becario/tesista: Dr. Hugo Daniel Ramos

de resultados ante múltiples opciones y constituyen a su vez instituciones (Zelicovich, 2010:5). Son las “ideas” (como parte constituyente de las preferencias políticas) del gobierno nacional en torno al Mercosur, el eje en el cual centraremos nuestra investigación.

Para el abordaje de las *preferencias políticas* consideraremos algunas de las dimensiones que el neofuncionalismo estipula para el análisis de los “ciclos decisorios” (entendidos como “momentos cruciales motivados por crisis derivadas de tensiones y contradicciones endógenas y exógenas al proceso” – Schmitter, 2002-) dentro del proceso de integración regional. Estas son: 1) las percepciones sobre la distribución de beneficios; 2) la formación y participación de organizaciones no gubernamentales que incluyan a actores de todos los Estados participantes y cuyos objetivos sean la defensa y/o acción regional en pro de los intereses del bloque de integración; 3) la lealtad e identidad de los participantes del proceso hacia las organizaciones de integración; 4) el grado en que los funcionarios de las instituciones regionales participen en la formulación de políticas para la organización; y 5) la manera en que es percibida la posición internacional de los Estados de la región en relación con su participación en el esquema integracionista (Schmitter, 2002).

A su vez, y a los fines de complementar nuestro análisis, otras de las variables que hemos de considerar son aquellas a las que Hirst (1996) denomina “puntos de politización” y que comprenden: a) la economía política internacional, que refiere a las discusiones generadas referentes al tipo de estrategia a adoptar conforme los desafíos y oportunidades que brinda el contexto económico internacional (Hirst, 1996:228); b) la economía política doméstica (coincide con la variable del neofuncionalismo que estipula los beneficios de la integración en el ámbito doméstico); y c) política externa y seguridad internacional, donde “la primera se refiere al grado de coordinación necesaria entre estas políticas y el proceso de interdependencia económica y la segunda al impacto per se de este proceso sobre las condiciones de seguridad de los Estados miembros del Mercosur (Hirst, 1996:230).

## METODOLOGÍA

La problemática especificada se abordará a partir de una metodología cualitativa. En concordancia con la misma, se empleará el análisis de contenido como técnica para el análisis de los datos, debido a que nos permite clasificar en categorías preestablecidas los elementos de los textos a analizar (Duverger, 1981:173).

En cuanto a la utilización de las fuentes, la caracterización de la preferencia nacional se efectuará a partir de los discursos presidenciales (sean en el plano doméstico, en el marco de las Cumbres Presidenciales del Mercosur o en Cumbres de CELAC y UNASUR) que aborden temas referidos al Mercosur, documentos elaborados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y publicaciones de especialistas en revistas científicas que planteen cuestiones vinculadas a nuestra temática de estudio.

## RESULTADOS/CONCLUSIONES

El estudio de los discursos presidenciales referentes a Mercosur (en el período 2007-2011), denotan la centralidad del análisis del contexto internacional en la concepción sobre la integración regional que mantiene la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y en las estrategias que adopta el gobierno nacional dentro de las diferentes instituciones regionales. No obstante, como veremos más adelante, dicha concepción se encuentra permeada, a su vez, por otros elementos condicionantes: el escenario actual socioeconómico y político regional, un imaginario del papel de la región en el futuro (principalmente, la lectura de cuáles serán las claves en el S. XXI y las

Proyecto: CAI+D 2011 “La nueva izquierda latinoamericana en el marco del MERCOSUR. Políticas económicas e integración regional en el período 2003-2010”.

Director del proyecto: Dr. Hugo Daniel Ramos

Director del becario/tesista: Dr. Hugo Daniel Ramos

modalidades de inserción internacional) y el modelo económico adoptado por el gobierno nacional y su impacto en las formas de inserción en la región.

En primer lugar, Cristina Fernández de Kirchner asume la presidencia de la República Argentina en un *contexto de crisis financiera mundial*, donde las consecuencias de la misma tuvieron un impacto relativo en la región. En este sentido, los gobiernos regionales se encuentran ante la necesidad de “blindar la región, pero no para blindarla desde el aislamiento, para blindarla en cuanto a no perder lo que hemos logrado (...)” (Fernández de Kirchner, 2011). El mecanismo para blindar la región de estos impactos es la profundización de la integración, entendida no sólo como un objetivo estratégico, sino también, como una “oportunidad” y una “necesidad vital” (Fernández de Kirchner, 2009) para el desarrollo de las economías latinoamericanas. Como señala expresamente: “Si para nosotros la integración antes fue un desafío, ahora es una necesidad y es una necesidad de carácter estratégico, no solamente de crecimiento, sino de defensa de nuestros recursos naturales” (Fernández de Kirchner, 2008)<sup>1</sup>.

La reconfiguración del escenario mundial (un “nuevo mundo, con nuevos actores y con nuevas realidades”) implica, como hemos señalado, la necesidad de profundizar aquellos mecanismos de integración preexistentes y, a su vez, “(...) va a exigir un esfuerzo por comprender la necesidad de articular nuevos sistemas de cooperación, nuevos sistemas de comercio pero, fundamentalmente, basado en que todos debemos vernos, no como clientes y por lo tanto desatar grandes guerras comerciales, sino vernos esencialmente como socios” (Fernández de Kirchner, 2010). Concebir a la integración como una “sociedad” supone una nueva manera de entender los procesos políticos y económicos que se suscitan en América Latina. Esta concepción, se traslada también al entendimiento del proceso de integración mercosureano y a la forma de relacionamiento bilateral con cada uno de los países que componen el bloque.

Otra de las variables que influye al proceso de integración es la caracterización que la presidenta hace del *contexto socioeconómico y político de la región*. Señala a América Latina, “(...) no el continente más pobre pero sí el más inequitativo en la distribución de la riqueza (...)” (Fernández de Kirchner, 2007), no obstante, “(...) ha tenido un papel protagónico, que explica el repunte que también está teniendo la economía del mundo (...)” (Fernández de Kirchner, 2010).

¿Cómo se vincula el contexto socioeconómico y político de la región con la necesidad de profundizar los procesos de integración? Se produce a partir de dos formas: por un lado, por la adopción de un determinado *modelo económico* que se retroalimenta y se vincula con las demás economías latinoamericanas, por otro lado, con el entendimiento de las *claves del siglo XXI*, que brindan a la región la oportunidad de posicionarse en el primer plano del orden mundial.

En primer lugar, caracteriza al modelo económico en vigencia desde 2003 (al cual, lo distingue de otros dos modelos: el agroexportador, de finales del siglo XIX hasta los años 30 del siglo XX, y el modelo de servicios, vinculado a las políticas económicas neoliberales que se desarrollaron en Argentina), como un “modelo de matriz diversificada, que agregue mucho valor, tomando en cuenta aquellos productos en los cuales tenemos expertise de producción y gran competitividad, pero agregándole valor, agregar valor” (Fernández de Kirchner, 2009). En segundo lugar, el entendimiento del

---

<sup>1</sup> La idea de defensa de los recursos naturales (considerando las claves del siglo XXI dentro del ideario presidencial) es una constante dentro del discurso presidencial y se verá profundizada a partir del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (que excede nuestra presentación). Así, entiende que muchos países de la región sufren “interferencias” de aquellos que “solamente quieren países empleados y subordinados y no entienden la política de amistad que sí entendemos los pueblos de Latinoamérica” (Fernández de Kirchner, 2007).

Proyecto: CAI+D 2011 “La nueva izquierda latinoamericana en el marco del MERCOSUR. Políticas económicas e integración regional en el período 2003-2010”.

Director del proyecto: Dr. Hugo Daniel Ramos

Director del becario/tesista: Dr. Hugo Daniel Ramos

siglo XXI como un “(...) mundo de categorías económicas y asociaciones estratégicas en materia de valor agregado, de tecnología, de conocimiento y de industrialización (...)” (Fernández de Kirchner, 2009), como “(...) un mundo caracterizado por la demanda de alimentos y energía (...)” (Fernández de Kirchner, 2009). En este sentido, “(...) los procesos de integración son la clave para convertir a la región y cerrar lo que yo no me he cansado de denominar en todos los foros en los cuales he estado, como la ecuación energética alimentaria de la América del Sur, y la capacidad para instalarnos en este siglo XXI, como una de las regiones más importantes del planeta” (Fernández de Kirchner, 2009).

Este ideario sobre los procesos de integración (en sentido general) y su vinculación con el contexto económico internacional, el contexto regional, los modelos económicos y las claves del siglo XXI, ¿cómo se relaciona con ciertas medidas y discusiones que se suscitaron en el Mercosur en el período bajo estudio? Primero, es dable partir de una caracterización del bloque, como “(...) algo más que un espacio comercial o aduanero, es un espacio político, un bloque regional con economías absolutamente complementarias que deben cada vez agregar más valor a sus recursos para poder generar mayor trabajo y, por tanto, mayor equidad” (Fernández de Kirchner, 2010). Así, esta concepción del bloque debe ser vista, desde el imaginario presidencial, como un intento de articular y complementar a las economías que lo integran a partir de generación de “cadenas de valor” que contemplen la “transferencia de tecnologías” entre los países, con la finalidad de crear puestos de trabajos, gestar un “fuerte mercado interno” y comenzar a revertir las tendencias de desigualdad subyacentes en la región. Relacionado con esto, los desafíos del Mercosur son de dos tipos: la generación de una “integración profunda que presupone la construcción de cadenas de valor (...)” y el dotar al bloque de obras de infraestructura, de obras físicas.

Por último, ciertas discusiones que se suscitan al interior del bloque se asocian al ideario anteriormente desarrollado. La incorporación de Venezuela debe ser entendida como una forma de “cerrar la cuestión energética” al interior del bloque y de dotarlo de alimentos y energías, las claves del S. XXI. Además, el relacionamiento externo con Brasil y la vinculación del Mercosur con la Unión Europea, deben ser entendidos en tanto contribución a la generación de cadenas de valor y a la transferencia de tecnología que la sustenten.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Duverger, M. (1981). *Métodos de las Ciencias Sociales*. España: Ariel, S.A.
- Hirst, M. (1996). La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. *Estudios Avanzados*, 10(27), 217-250.
- Malamud, A. (2007). Las teorías de la integración regional y el estado del Mercosur. En Dreyzin de Klor, A. y Harrington, C. (Eds.), *El derecho en movimiento*. En homenaje a Elena Highton. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International organization*, 51(4), 513–553.
- Ramos, H. (2015). Los partidos políticos argentinos y el Mercosur (1991-2006). La dimensión partidaria de la integración regional (1a ed.). Santa Fe: Ediciones UNL.
- Schmitter, P. (2002). Neo-neo funcionalism. En Wiener, A. y Diez, T. (Eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Zelicovich, J. (2010). Los determinantes domésticos en la formulación de la posición argentina en las negociaciones de la Ronda de Doha. Interrogantes en torno al dilema distributivo. Presentado en V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires.

Proyecto: CAI+D 2011 “La nueva izquierda latinoamericana en el marco del MERCOSUR. Políticas económicas e integración regional en el período 2003-2010”.

Director del proyecto: Dr. Hugo Daniel Ramos

Director del becario/tesista: Dr. Hugo Daniel Ramos