

INTEGRACIÓN REGIONAL

UNA MIRADA CRÍTICA

Grupo de Trabajo CLACSO

Integración y Unidad Latinoamericana



CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

#12

Marzo - Abril 2021

Boletín “Integración regional. Una mirada crítica”.

Nº 12.

Marzo - Abril de 2021.

Esta edición fue organizada por Julián Kan y Consuelo Silva Flores.

Integración regional : una mirada crítica #12 / Julián Horassandjian ... [et al.] ;
coordinación general de Julián Kan ; Consuelo Silva Flores. - 1a ed. - Ciudad
Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.
Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-722-878-6

1. Mercosur. I. Horassandjian, Julián. II. Kan, Julián, coord. III. Silva Flores,
Consuelo, coord.
CDD 301.098



CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

**GRUPO DE TRABAJO
INTEGRACION REGIONAL
Y UNIDAD LATINOAMERICANA**

INDICE

DOSSIER “30 AÑOS DE MERCOSUR”

¿Como disponer del MERCOSUR como proyecto de construcción de capacidades nacionales y regionales?

Julián Horassandjian Pág. 6

Tres décadas del MERCOSUR: Desde el protagonismo adensado hacia la fragmentación y antagonismo

Ana Regina Falkembach Simão
Roberto Rodolfo Georg Uebel Pág. 9

MERCOSUR: ¿Una esperanza que se aleja después de 30 años?

Bárbara Pra
Ramiro Bertoni Pág. 13

30 años del MERCOSUR. Hora de balance y reconsideración de sus perspectivas

Jorge Marchini Pág. 19

El MERCOSUR en perspectiva histórica. Tres décadas de continuidad atravesada por crisis, conflictos y asimetrías

Julián Kan Pág. 22

Después de 30 años a favor del capital: para una integración del cono sur y América Latina a favor de los derechos de los trabajadores y cuidando del medio-ambiente

Alexis Saludjian Pág. 29

CONSTRUYENDO ARGUMENTOS DESDE EL GRUPO DE TRABAJO

A 30 años del MERCOSUR: “La integración regional tiene el potencial para enfrentar los grandes problemas América Latina”

Entrevista a Jorge Marchini Pág. 35

ACERCA DEL GRUPO DE TRABAJO

Participa en las próximas publicaciones del boletín Integración regional. Una mirada crítica. Otras publicaciones del Grupo de Trabajo.

Contáctanos.

Págs. 40 - 41

DOSSIER

“30 AÑOS DE MERCOSUR”

¿COMO DISPONER DEL MERCOSUR COMO PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES NACIONALES Y REGIONALES?

JULIÁN HORASSANDJIAN¹

El Mercosur es un proceso de integración regional inacabado, en el cual los actores involucrados han invertido determinados recursos durante diferentes etapas y del cual han esperado resultados, no siempre ocurridos. Como espacio de redefinición de los perfiles productivos de los países que lo integran, el Mercosur ha tenido incidencia desde su constitución a la hora de potenciar el comercio intrarregional y explicar una composición relevante del intercambio en bienes industriales, como contraste de la canasta exportadora tradicional hacia terceros mercados. Desde este aspecto, el comercio de bienes entre los países del bloque, en especial, entre Argentina y Brasil, demostró una dinámica distinta (sobre todo, debido al comercio administrado en el sector automotriz) en comparación con el peso de las *commodities* y manufacturas de origen agropecuario en las exportaciones extrazona. Sin embargo, pese a haber conseguido avances importantes en materia de coordinación de políticas y cooperación técnica bajo su estructura, el Mercosur no ha podido modificar el perfil de inserción internacional de los países que lo integran. Ahora bien, ¿Es esta una deuda del proceso de integración en sí o se debe a la imposibilidad de gestionar limitantes estructurales con los que se contaba de antemano?

Es difícil atribuirle al proyecto integrador la falta de resultados que hoy se presenta en diversos ámbitos. Más aún, teniendo en cuenta que, en términos generales, su funcionamiento nunca

se ha emancipado del posicionamiento que asuma cada país (y cada gobierno de turno) respecto de su viabilidad, pertinencia, profundización o flexibilización. De esta manera, el *trade-off* siempre se ha dado en un ámbito intergubernamental y la potencial capacidad de incidencia de las agencias regionales (como los Subgrupos de Trabajo y las Reuniones Especializadas) se encontró restringida por la política interna de cada Estado Parte.

Esto ha menguado la potencialidad del bloque para formar una Unión Aduanera (UA), que sienta las bases para proyectar una política industrial y de integración productiva frente a terceros mercados. Siendo que en este terreno se ha preservado, de manera indefinida, un esquema con perforaciones para productos extrazona y algunas barreras para productos intrazona. En tanto, los procesos de internalización de normas y procedimientos se han efectuado para avanzar en negociaciones con otros bloques o países, en lugar de habilitar un modelo propio de convergencia regulatoria y de estándares, tendiente a potenciar las capacidades preexistentes. Sin dudas, la convergencia regulatoria tampoco resultaría una condición suficiente. Sino que se deben alinear varias políticas de forma conjunta, con especial foco en la coordinación macro y microeconómica, si se pretende avanzar en un proceso que exceda la pura liberalización comercial. Este ha sido precisamente el talón de Aquiles del proyecto integrador durante las diferentes etapas atravesadas a lo largo de sus 30 años de existencia. Las divergencias en los modelos de desarrollo perseguidos y la incapacidad de aumentar los incentivos de los miembros menores para involucrarse en un proceso de integración profunda -que reduzca las asimetrías al interior del bloque- han condicionado fuertemente el desempeño del Mercosur.

En este punto, se precisa aclarar que el

1 Universidad de Buenos Aires. Miembro del Grupo de Trabajo de Integración Regional y Unidad Latinoamericana de CLACSO.

Mercosur es producto de intenciones políticas que variaron según los momentos y perspectivas de la integración: las cuales no siempre han ido en la misma dirección ni han estado en sintonía entre los Estados Parte. Pero cuyos resultados económicos, productivos, sociales y educativos (entre otros) han dependido en gran medida de los ejecutivos nacionales. Esta aclaración resulta pertinente para avalar un cambio de rumbo que, en lugar de desandar el proceso y desarticular la política comercial del bloque, encuentre ámbitos de respuesta común dentro del espacio regional. En este sentido, la primera condición para que el Mercosur ofrezca otros resultados sigue siendo política y descansa en la voluntad de los actores que lo integran.

¿CÓMO FUNCIONARÍA EL MERCOSUR COMO UN ALC?

En el último tiempo, han empezado a ganar peso algunas voces que transmiten cierto desánimo respecto del Mercosur y la idea que es necesario retrotraer sus áreas de coordinación y flexibilizar algunas herramientas, como la negociación conjunta con terceros mercados. Esto permitiría una inserción “más eficiente” de los países que integran el bloque, recuperando la capacidad de negociar bilateralmente con otros países o grupos de países. Pero en la práctica, esta regresión no sólo reduce la posibilidad de obtener mayores concesiones de las contrapartes, sino que desarma un pilar fundamental del proceso de integración como lo es la política comercial en general y el Arancel Externo Común (AEC) frente a terceros, en particular. Si bien el AEC conlleva perforaciones que han impedido la constitución de una UA en términos estrictos, la disposición de este instrumento ha permitido proteger sectores sensibles y estimular la producción industrial local en determinados rubros. Por lo que, la barrida del AEC supondría retrotraer el funcionamiento del Mercosur al nivel de un Área

de Libre Comercio (ALC), similar al esquema de la Alianza del Pacífico, donde no hay necesidad de coordinación de instrumentos frente a terceros.

Ahora bien, detrás de esta visión que podemos calificar como “aperturista” y acompañó la firma del Acuerdo con la Unión Europea, subyace una concepción del proceso de integración como vehículo para la insertarse en el mundo. O lo que es lo mismo, como escalón hacia una mayor liberalización de los mercados globales donde nuestros países terminen de consolidar su rol primario-extractivo y se ensanche la brecha de desarrollo respecto de otros polos de producción. Esta visión no es novedosa, sino que viene siendo difundida por los principales organismos multilaterales y compartida por los grupos económicos concentrados de origen transnacional y algunos locales que se vinculan con la producción primaria. Se trata, en pocas palabras, de vertebrar el crecimiento sobre las ventajas comparativas estáticas (poco demandantes de empleo, sobre todo calificado, y no generadoras de eslabonamientos productivos) con las que cuentan los países del bloque. Pero por fuera de estos argumentos, este modelo no resuelve los problemas de redistribución del ingreso y los déficits crónicos en las balanzas de pagos, al quedar atado al rendimiento exportador de productos no diferenciados que sufren de vaivenes en el mercado mundial. En este sentido, una inserción internacional basada en las ventajas comparativas ricardianas tiende a reproducir una dinámica de acumulación en pocos actores y menoscaba las posibilidades de ascender en las cadenas de valor en productos más intensivos en conocimiento.

El retroceso del Mercosur hacia un ALC sería funcional a este modelo de acumulación porque significaría una mayor vinculación con otras economías más competitivas en bienes industriales, donde el perfil de especialización primaria de los países del bloque tendería a pro-

fundizarse. Esto se contrapone a la perspectiva estratégica con la que se miró al Mercosur en la etapa previa a su creación, donde se gestaron los acuerdos sectoriales de intercambio técnico que buscaban la complementariedad productiva entre Argentina y Brasil, y retomada luego de la etapa neoliberal que culmina en dos grandes crisis económicas (1999 en Brasil y 2001 en Argentina). Esta otra mirada hacia el proceso de integración, en la actualidad sólo sostenida por Argentina, lo comprende como un espacio para acumular capacidades nacionales y regionales. Esto es, dar lugar a una integración que busque desarrollar ramas productivas de forma complementaria entre los países del bloque, mediante la cooperación científico-tecnológica, mayores vínculos entre el sector público y privado, y la coordinación de políticas a nivel regional, con objeto de mejorar la calidad de la inserción internacional del bloque.

RECUPERAR EL SENTIDO ESTRATÉGICO DE LA INTEGRACIÓN

La visión “estratégica” descrita no se muestra prevalente en la actualidad, pero es preciso mirar más allá de los ejecutivos nacionales. El Mercosur ha demostrado una cierta resiliencia en la trayectoria de sus agendas; lo cual refleja que, pese a los vientos en su contra, existen actores comprometidos con la integración y los bienes públicos regionales que pueden derivar de esta. En estos términos, una vez que las condiciones políticas vuelvan a presentarse a favor de la integración deberían abordarse áreas que no han sido debidamente atendidas, incluso en los períodos de mayor efervescencia discursiva e institucional. En primer lugar, el foco debería ser puesto en tratar las asimetrías estructurales y la distribución de los costos y beneficios del proceso, para generar incentivos a los actores que han visto reducida su participación o cuyos resultados positivos han sido menos percibidos (como

los casos de Uruguay y Paraguay). En segundo lugar, el rediseño de la política comercial del bloque en sintonía con el objetivo anterior y acompañando la implementación de una política industrial a nivel regional resulta una estrategia indispensable. La cual permitiría un mejor aprovechamiento del mercado ampliado, mejorando la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para integrarse en los eslabones productivos regionales y desarrollando otras capacidades con las que ya se cuentan como, por ejemplo, en materia biotecnológica y farmacéutica. Por último, estos pasos tendrían como norte volver a poner en valor la “marca Mercosur” como modelo de inserción no subordinada, aumentando los niveles de identificación regional, así como la coordinación de las posturas nacionales en las negociaciones y participaciones en diversos foros, una vez que las diferencias sean paliadas con los anteriores objetivos. La aplicación del Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur y la adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia como miembro pleno son próximos pasos en este sentido.

TRES DÉCADAS DEL MERCOSUR: DESDE EL PROTAGONISMO ADENSADO HACIA LA FRAGMENTACIÓN Y ANTAGONISMO

ROBERTO RODOLFO GEORG UEBEL²
ANA REGINA FALKEMBACH SIMÃO³

El surgimiento de la idea de un Mercado Común del Sur, *Mercosul* como se le conoce en portugués, o Mercosur en español, se dio cuando Brasil se redemocratizaba, luego de más de dos décadas de dictadura militar, donde el autoritarismo, la represión y la censura iban de la mano con las relaciones internacionales pragmáticas del país.

Hasta entonces, la idea de integración regional significaba solo cooperación en asuntos de seguridad nacional, alineación con Estados Unidos e intercambio de informaciones de inteligencia y contrainteligencia. Durante los años del autoritarismo en América del Sur, pensar en un bloque de integración regional significaba concordar con ideas consideradas subversivas o marxistas, recordando las propuestas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, que tuvo como sus miembros economistas y sociólogos críticos de los regímenes autoritarios de la región.

Hace treinta años el desafío para Brasil y

2 Profesor de RRII de la Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA), Doctor en Estudios Estratégicos Internacionales (UFRGS) e investigador del GT Integración Regional y Unidad Latinoamericana de CLACSO y del GI “Novos Polos de Poder e a Política Internacional” (ESPM-POA/CNPq).

3 Profesora y coordinadora del curso de RRII de la Escola Superior de Propaganda y Marketing (ESPM-POA), Doctora en Historia (UFRGS) e investigadora del GT Integración Regional y Unidad Latinoamericana de CLACSO y del GI “Novos Polos de Poder e a Política Internacional” (ESPM-POA/CNPq).

Argentina era encontrar un lugar en el contexto internacional de la Posguerra Fría y al mismo tiempo responder rápidamente a la grave crisis económica que estaba afectando profundamente la política doméstica de ambas naciones. En el caso brasileño, en 1989, año en la que tuvo lugar la primera elección directa a la presidencia después de 29 años – con una segunda vuelta marcada por la disputa entre Fernando Collor de Melo, el joven político *outsider* y cazador de maharajás, y Lula da Silva, exponente del nuevo sindicalismo brasileño y líder del Partido de los Trabajadores –, el país luchaba en medio de una secuencia inflacionaria sin precedentes en su historia. Según datos de la Fundación Getúlio Vargas, en 1988 la inflación anual en Brasil fue de 1.037,8%, alcanzando en 1989 nada menos que 1.782,9%. A este escenario hiperinflacionario se sumaba la complejidad de la crisis de la deuda externa brasileña, que había tornado inestables las relaciones políticas y sociales del país, como se señaló anteriormente.

En el caso de Argentina en 1989, especialmente en el primer semestre, el país fue rehén de una fragilidad económica que generó en la sociedad un consenso tácito sobre la necesidad de introducir cambios en el modelo económico. El período de febrero a mayo de 1989 corresponde al pico de la crisis económica y financiera del país, momento en el que la inflación aumentó significativamente. El dólar se ha quintuplicado frente al peso argentino, los precios internos también se han multiplicado y los salarios no han seguido el ritmo de las subidas. Fue en este contexto que, en mayo de 1989, se llevaron a cabo las elecciones generales en el país, demostrando en las urnas la crisis de gobernabilidad unida a la desesperación de la mayoría de la población ante la inflación, que resultaría en la derrota del candidato oficialista Eduardo Angeloz frente a su opositor peronista Carlos Saúl Menem, bajo la bandera de la revolución productiva. Con el triunfo de Car-

los Menem, Argentina entraría en una nueva etapa de su política exterior, cuyos objetivos, entre otros, eran la reinserción de la economía argentina en la economía mundial; el establecimiento de una relación especial con los Estados Unidos y la profundización de la integración económica, con el establecimiento de la cooperación política con Brasil. Es creíble que a lo largo de la década de 1990 la relación entre los dos países no solo se intensificó, sino que el Mercosur se convirtió en una realidad que presentaba buenos logros económicos y políticos.

Con una agenda de política exterior de apertura, el entonces presidente José Sarney, a través de su diplomacia presidencial, que será retomada con más intensidad en la posteridad por Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, buscará vender la imagen de un Brasil redemocratizado, moderno y abierto, principalmente en temas comerciales, tras décadas de proteccionismos, pragmatismos y alineamientos preferenciales. Serán los primeros pasos del protagonismo brasileño en el Mercosur.

Con la redemocratización, la idea de integración adquirió nuevas dimensiones que significaban, sobre todo, la libre circulación de personas y mercancías, la aproximación de los mercados, la cooperación en temas educacionales, científicos y culturales, el surgimiento de una identidad común desde el Sur, muchos años antes de que los politólogos y los analistas internacionales hablaran de conceptos como “Sur Global” y “Cooperación Sur-Sur”.

Con la llegada de Lula da Silva a la presidencia de Brasil, en 2003, el Mercosur ganó nuevos contornos. Si bien el gobierno de Lula heredó un bloque con debilidades, debido a la crisis brasileña de 1999 y la crisis argentina de 2001, la reconstrucción del Mercosur y la integración de América del Sur se convirtieron en puntos prioritarios de la agenda de política exterior brasileña.

La política exterior brasileña buscó establecer un nuevo acercamiento con los países del bloque, buscando una asociación que pudiera reanudar el crecimiento económico en los países vecinos. El crecimiento de la economía de los cuatro países que integran el bloque fue condición indispensable para que se materializara la concreción de la integración regional.

Los años 2000 serán los años dorados tanto para el bloque como para sus cuatro integrantes con la inauguración de gobiernos progresistas, en su mayoría de centro izquierda o izquierda, en los que la combinación de un escenario macroeconómico externo favorable con la pujanza económica interna y la alineación de las agendas de política exterior permitirá que el bloque consolide sus instituciones, propósitos y agendas de integración regional.

Uno de los instrumentos dirigidos a tal fin fue la creación de nuevos mecanismos, como el FOCEM - Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur. Este fondo se presentó como una medida singular para fortalecer el proceso de integración regional. Creado a fines de 2004, el fondo estaba destinado a financiar proyectos de mejora de infraestructura en las economías menos robustas del bloque, Paraguay y Uruguay, así como mejorar las condiciones en las regiones menos desarrolladas y promover el desarrollo social en las zonas fronterizas. Cabe mencionar que el financiamiento promovido por el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) para los proyectos de mejoramiento de la infraestructura física sudamericana, contribuyó a mitigar las asimetrías que comprometían y aún comprometen el futuro del Mercosur. Si bien las asimetrías son una realidad difícil de resolver en la región, tales iniciativas, junto con la voluntad política de Brasilia, contribuyeron a profundizar la integración regional. Respecto al rol financiero del BNDES en Sudamérica, por ejemplo, en

2011, la suma del financiamiento del banco en la región alcanzó la cifra de US \$ 1.700 millones, recurso que ha beneficiado principalmente a Argentina y Venezuela. Así, en 2011, los préstamos otorgados por el BNDES en la región representaron el doble de los préstamos otorgados por el Banco Mundial, según la literatura disponible.

Ni siquiera la propuesta de una Unión de Naciones Suramericanas, una Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América o una Alianza del Pacífico, ha logrado impedir el avance del bloque en las negociaciones para su expansión, como la adhesión de Venezuela, hoy suspendida, y Bolivia, ni detuvo el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, que crearía el acuerdo de integración interregional más grande del mundo.

En todos estos episodios, la política exterior brasileña siempre estuvo presente, ya sea como articuladora de cumbres y decisiones, como mediadora de conflictos o como proponente de agendas, desde la creación de un pasaporte común hasta las placas unificadas de los vehículos, que fueron el motivo de las críticas de los opositores en los cuatro países, aunque inspiradas en el modelo de integración europeo, los cuales eran sus mayores admiradores; las típicas contradicciones latinoamericanas.

El protagonismo de Brasil en el bloque se mantuvo en ascensión hasta mediados de 2016, ya bajo el segundo gobierno de Dilma Rousseff, cuando el país comenzó a enfrentar un ciclo de crisis políticas, económicas, sociales, institucionales y, sobre todo, una crisis moral hasta los días de hoy. Con la destitución de la presidenta Rousseff, la política exterior brasileña, cuyo acumulado histórico desde la redemocratización ha colocado al país como potencia regional y representante del Sur Global en foros internacionales, se encontró en un proceso de fragmentación y retracción. Actor activo en las relaciones inter-

nacionales en el pasado, Brasil empezaría a responder pasivamente, si no agresivamente.

A pesar de ello, las cumbres del Mercosur mantuvieron una regularidad durante los tres años de gobierno de Michel Temer, quien ocupó un lugar de ostracismo en las reuniones de líderes internacionales, pero que tenía simpatía de sus homólogos Mauricio Macri y Horacio Cartes. Será bajo su gobierno que Mercosur probará un acercamiento con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y con los BRICS.

Este protagonismo en marcha lenta será reemplazado abruptamente por el gobierno de Jair Bolsonaro, un político de extrema derecha y claramente anti-integración, que pondrá la responsabilidad de la diplomacia brasileña bajo la tutela del canciller, otrora defensor y admirador del Mercosur, Ernesto Araújo, ahora un acérrimo crítico de cualquier agenda multilateral y simpatizante de ideas controvertidas u obsoletas, que contradicen la historia diplomática brasileña.

Bajo el gobierno de Jair Bolsonaro y la cancillería de Ernesto Araújo, el Mercosur perdió su relevancia, casi central, en la política exterior brasileña, lo que se agravará con la elección de Alberto Fernández en Argentina y Luis Alberto Lacalle Pou, quien, aunque en diferentes espectros políticos son críticos de la agenda que representa y defiende el presidente brasileño.

La aprobación de acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio en junio y julio de 2019 representaría para el Mercosur una mayor integración con el bloque europeo, lo que significaría mayores exportaciones, mayor intercambio comercial, científico, político y social y posiblemente una libre circulación de personas entre los países miembros. Celebrado por los demás miembros del Mercosur, en Brasil la aprobación

fue vista con reservas por su presidente y su canciller, quienes comenzaron a acercarse a regímenes autoritarios y populistas, como Orbán en Hungría y Trump en Estados Unidos, además de Israel, Turquía, Polonia y Arabia Saudita.

Debido a las posiciones del gobierno y del presidente brasileño, como no combatir los incendios y la deforestación en la Amazonía y el Pantanal, la adopción de una agenda ultraconservadora de temas sociales y de derechos humanos y la posterior negación de la globalización y la pandemia de COVID-19, además de sus críticas a los líderes políticos europeos y al propio presidente Fernández, los eurodiputados interrumpieron el trámite en el Parlamento Europeo, hecho que fue seguido por los parlamentarios argentinos, hoy paralizado y sin perspectivas de ratificación por los parlamentos.

Protagonista en el pasado, Brasil encara ahora una posición antagónica dentro del Mercosur, cuestionando su efectividad y necesidad, aunque hoy los mayores socios comerciales del país son los miembros del bloque, es decir, la economía brasileña depende del Mercosur para su supervivencia.

En los treinta años del bloque, por lo tanto, es necesario reflexionar sobre sus rumbos, si él puede continuar sin el protagonismo de Brasil y, más especialmente, si puede existir sin la participación brasileña. Mucho se ha logrado en estos treinta años: acuerdos de residencia, tarifas unificadas, reconocimiento de títulos, asistencia consular única en el exterior y la manutención de una de las identidades del Sur. Si hoy es posible que un argentino viva en Porto Alegre y un brasileño en Ushuaia, ejerciendo sus profesiones, se debe mucho al protagonismo de Brasil en el pasado, fiador del bloque y sus conquistas.

Otro aspecto destacable, que contradecía las predicciones escépticas sobre el Mercosur y

apunta a la búsqueda de la calificación de la integración regional y la reducción de las asimetrías, es el hecho de que desde 2003 se han incorporado al bloque otras áreas, además del área comercial. La educación, la política y el campo científico-tecnológico se han convertido en parte del proyecto de cooperación regional. Es decir, el bloque ha avanzado hacia áreas no previstas en el Tratado de Asunción, mostrando que la integración regional es también un proyecto político y social. En esta línea de acción se posicionó el gobierno brasileño en esta primera década del siglo veintiuno. Tales opciones de la política exterior brasileña posibilitaron la creación de nuevos espacios para la integración de la región que van más allá de lo económico y comercial, que, si bien son fundamentales para el éxito de un bloque regional, son limitados y pueden quedarse al gusto de ganancias a corto plazo y la conjuntura. Lamentablemente, los vientos de la política exterior brasileña han cambiado y la comprensión que la región, especialmente el Mercosur, es fundamental para cualquier proyecto de desarrollo brasileño, no se evidencia actualmente por los actores gubernamentales.

Adónde irán Brasil y el Mercosur es la gran incógnita de los próximos treinta años. Que la sociedad civil, los líderes políticos y los mercados reconozcan cada vez más la importancia del bloque para la manutención de los logros alcanzados en las últimas tres décadas y para la propia solidez económica de la región.

MERCOSUR: ¿UNA ESPERANZA QUE SE ALEJA DESPUÉS DE 30 AÑOS?

BÁRBARA PRA⁴
RAMIRO BERTONI⁵

Los aniversarios de décadas siempre invitan a la reflexión – en forma un tanto caprichosa porque no necesariamente coincide con etapas del proceso- tenemos la necesidad de hacer un balance del MERCOSUR.

En primer lugar, al paso inicial de este proceso se da con el histórico acercamiento de Argentina y Brasil en el año 1986, cuando la iniciativa de sus presidentes, Alfonsín y Sarney, trascendía lo comercial, buscando consolidar la democracia recientemente recuperada y superar las hipótesis de conflicto bilateral que habían inhibido procesos de cooperación⁶. Estos objetivos eran complementarios, dado que la distensión recortaba el poder de los militares afianzando los gobiernos democráticos, y a su vez estos suelen ser menos beligerantes que los derivados de golpes de Estado. En lo económico, se reconocía las limitaciones de la sustitución de importaciones a nivel nacional y se intentó una integración que promueva el comercio intra-sectorial buscando una mejora de competitividad externa sin desatender los equilibrios bilaterales en ciertas industrias. Más allá que este enfoque de listas positivas suele presentar dificultades crecientes, los problemas macroeconómicos (recesión y fuerte

4 Licenciada en RRII. Docente de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

5 Doctor en Economía. Integrante del Grupo de Trabajo de CLACSO “Integración y Unidad Latinoamericana”. Miembro del Instituto Argentino de Desarrollo Económico (IADE). Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes, y docente regular de la misma, y de las Universidades de Tres de Febrero, Moreno, San Martín y UBA.

6 En este aspecto fue central un compromiso de utilización de la energía nuclear con fines pacíficos -y un sistema de inspecciones-, entre otros acuerdos ligados a la seguridad nacional.

alteración de las paridades bilaterales), dieron el golpe de gracia a esta etapa.

Es en la década de los 90’ en un nuevo contexto internacional que obviamente permea a las políticas nacionales es cuando se crea el MERCOSUR. Con la llegada de Menem en Argentina y Collor de Mello en Brasil, y en el marco de las reformas estructurales “inspiradas” en el Consenso de Washington, los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil se tornan más ambiciosos, buscando conformar una Unión Aduanera (UA), y junto con Uruguay y Paraguay en marzo de 1991 firman el Tratado de Asunción dando origen al MERCOSUR, que ya cuenta con 30 años de historia.

¿Cuáles eran los objetivos del MERCOSUR? ¿Tiene sentido evaluarlo por lo propuesto en dicha instancia? Si bien creemos que su formato inicial al descansar exclusivamente en la acción de los agentes privados a partir de la liberalización intrazona y una mayor apertura extrazona lo hacía inviable como motor de un proceso de desarrollo, de todas formas, es relevante analizar la matriz de intereses que articuló esta Acuerdo.

Como bien señala Bouzas (2003) un determinado acuerdo de Integración puede ser concebido a partir de intereses disímiles, que lo ven como un instrumento para diversos objetivos⁷. En este sentido, explicitó que la matriz de intereses que sustentó el Acuerdo, era la pretensión de Brasil de ser reconocido como líder subregional, y obtener el apoyo de los socios -básicamente de Argentina- en diversos foros internacionales, de modo de afianzarse como potencia interme-

7 En palabras de Bouzas “En efecto, desde un principio las motivaciones de cada uno de los gobiernos difirieron sensiblemente. No obstante, aun cuando existieron motivaciones diferentes, el punto importante es que éstas no eran inconsistentes entre sí. A su vez señala: “...” para mantener el incentivo asociativo era necesario que las expectativas de los participantes no se frustraran de manera sistemática y que la marcha del proceso de integración se adecuara a los cambiantes objetivos de política”.

dia. Para ello, Brasil que venía de una larga tradición proteccionista estaba dispuesto a abrir su mercado a los socios, para quienes el cambio de escala era significativo y el acceso preferencial les permitiría una especialización que podría incrementar su competitividad e incluso permitirle luego conquistar terceros mercados. Sin embargo, más allá que el Acuerdo carecía de instrumentos para que se pudiese arribar a esta visión idílica para los países menores, de acuerdo a Bouzas el alineamiento de la Argentina con los Estados Unidos, bajo el enfoque del realismo periférico, desarticuló la matriz inicial, pasando Brasil en dicha coyuntura a carecer de incentivos en fortalecer el MERCOSUR durante la década de los 90. En dicha época desde el lado argentino se ha manifestado que tanto la poca generosidad de Brasil para construir una agenda regional que contenga las aspiraciones de otros, como sus imposibilidades estructurales de ser un “hegemón benevolente” brindando bienes públicos regionales⁸, obligaron al país del Sur a priorizar una estrategia competitiva y no cooperativa en la arena internacional.

Más allá que el trade off de la matriz inicial de intereses se quebró, consideramos que había espacio para una articulación que permita concertar posiciones en varias áreas de la arena internacional, lo cual podría haber dotado a la región de cierta autonomía, que podría haber reforzado el proceso. Esta apreciación encuentra respaldo en la conocida respuesta en el Congreso de Estados Unidos de Madelaine Albright - Secretaria de Estado-, durante el mandato de Bill Clinton, cuando se le preguntó: “cómo había sido posible, que Estados Unidos no hubiese advertido que se había gestado y materializado, el hasta ahora, más importante proyecto geopolítico suramericano. La respuesta fue que el MERCOSUR

8 Un punto central, es que a diferencia el proceso europeo, donde los países más grandes eran los más ricos, en el caso del MERCOSUR, el de mayor tamaño es quienes tiene la mayor cantidad de pobres.

había nacido cuando Estados Unidos estaban distraído por la crisis del derrumbe soviético y el nuevo ordenamiento territorial de la Europa Oriental” (Citado en R. Chiazaro, 2019).

Existía una idea muy arraigada de que un bloque entre Argentina y Brasil sería prácticamente imposible de crear, dado que los Estados Unidos tenían la posibilidad de evitarlo ofreciendo a uno de ellos algún trato preferencial para que abandone dicha iniciativa. En este sentido, y tal como ha explicado Félix Peña, la elección de una UA en vez de un TLC no respondía necesariamente a cuestiones de eficiencia económica, sino a evitar el riesgo de una “traición” en los términos de que Estados Unidos tiene a cualquiera de ellos a firmar un TLC, lo cual dejaría al otro socio con un acceso preferencial totalmente erosionado, y obviamente relegado en cuanto a la relevancia política de la asociación. Así, la cesión de soberanía nacional sobre la política comercial evitaba el riesgo de fragmentación, al tiempo que también brindaría un mayor poder de negociación al conjunto – y sobre todo a los países más pequeños, al menos en teoría-.

Como fuera señalado, el diseño de la UA del MERCOSUR se inscribe en las políticas recomendadas por el Consenso de Washington, por lo cual la UA tiende a plasmar los procesos unilaterales de apertura extrazona, y con tiempos acelerados de cuatro años, también impuestos para la liberalización intrazona. Es clara la ausencia de instrumentos de política productiva u otras formas de intervención, que pudiesen modificar o atenuar los resultados que se derivarán del accionar del sector privado en función de los incentivos de la mayor apertura y de la ampliación del mercado⁹. En este sentido, también se identifica que el MERCOSUR operó como cerro-

9 Amparado en que esta ampliación era mayor para los países más pequeños, por lo tanto, eran quienes tenían más para ganar, se otorgó escasa relevancia a las asimetrías de políticas y estructurales, en consecuencia, el trato diferencial en favor de Paraguay y Uruguay ha sido insignificante.

jo de las reformas estructurales implementadas bajo las “recomendaciones” antes mencionadas (Mariana Vázquez, 2018).

De este modo tenemos una paradoja, por un lado, el MERCOSUR para su socio mayor implicaba la búsqueda de mayor peso en el concierto internacional y por lo tanto de cierta autonomía, al mismo tiempo que su instrumentación reflejaba en parte las reformas estructurales propuestas desde el Banco Mundial y el FMI, que justamente tendían a limitar los cambios necesarios para tener una mejor calidad de inserción internacional. Podríamos decir que esta alquimia es hija de los tiempos en que se creía lo expresado por Fukuyama: la Democracia Representativa y el Capitalismo de Mercado constituían el fin de la historia.

Tomando en cuenta esta paradoja, y lo señalado por Bouzas de que la matriz de intereses nacionales se irá modificando –pudiendo debilitar o potenciar los incentivos a la integración-, lo llamativo es que cuando los principales socios cambian de rumbo político y convergen en la denominada “Marea Rosa de los Progresismos Latinoamericanos”, toman acciones concretas en la búsqueda de mayor autonomía, pero mantienen prácticamente inalterado su esquema de integración. Como señala Diana Tussie (2007), en el año 2005 los Gobiernos de Lula y Kirchner, acompañados por otros países, impulsan en NO al ALCA, y en ese mismo año se desendeudan del FMI, recobrando importantes márgenes de autonomía en lo comercial y lo financiero. Paradójicamente en ese contexto de Regionalismo Post Liberal (Tussie, 2007) se mantienen los pilares de un programa de Integración liberal, como lo es el tratado e Asunción y el Protocolo de Oruro Preto. Si bien se registran cambios en la agenda interna, como ser la inclusión de participación de actores sociales, temas de migración, educación

y ciudadanía, entre otros¹⁰; en lo referido a aspectos comerciales permaneció el esquema inicial basado en los mecanismos de mercado, y las formas de contrarrestar algunos de los efectos indeseados, fueron parciales, con arreglos informales y precarios y muy expuestos al lobby, y, llevando a continuos incumplimientos y represalias bilaterales, que debían desactivarse en muchos casos al más alto nivel político.

En relación a este aumento de la conflictividad comercial en el MERCOSUR, una mirada muy ingenua y en parte eclipsada por la experiencia europea, sostiene que el problema se asocia a una especie de patología de nuestros países de desapego a las reglas e incumplimiento de las normas, que de haberse respetado tendríamos economías interactuando en forma armoniosa y con mejores resultados. Esta mirada justamente desconoce lo que muy bien explica Porta, y es que no se trata de una predisposición a ser “incumplidores seriales”, sino que las asimetrías estructurales entre países más las heterogeneidades sectoriales, hacen que la arquitectura de la UA hace inviable el proceso de integración, requiriéndose de una serie de mecanismos de intervención de mayor profundidad a escala regional. (F. Porta, 2021)

Por lo tanto, mientras algunos de los socios buscaron, con poco éxito, hacer políticas productivas tendientes a modificar su inserción, estas no lograron articularse en forma cooperativa, y en muchos casos derivaron en incentivos perversos al interior del bloque. (F. Porta, 2021)

En una línea cercana, podemos ubicar a Augusto Costa (2021) al señalar que el MERCOSUR ha transitado, dos modelos de integración

10 Salvo la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que con recursos relativamente escasos busca atenuar las asimetrías entre los socios. En cuanto a lo externo hubo iniciativas en lo político como la UNASUR, la CELAC, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, etc.

productiva e inserción internacional opuestos, uno de primarización y el otro (2003 -2015) de esfuerzos por mayor diversificación e industrialización, aunque señala que existieron una serie de obstáculos que impidieron su progreso y consolidación”, aunque sin explicitar que el principal obstáculo en gran medida eran las limitaciones del Acuerdo.

El MERCOSUR, como se mencionó se creó al claro de ideas liberales de apertura y con una matriz de intereses diversas, por lo tanto, en la medida de sus estructuras institucionales y compromisos – o la flexibilización de hecho o derecho- lo permitiera fue adoptándose a los cambios de las políticas nacionales de sus principales miembros, pero en espejo a estos mismos, sin lograr definir un modelo de desarrollo hacia un cambio estructural de su matriz productiva y una modificación sustancial de su inserción internacional. En ese sentido, el Trilema entre desarrollo nacional, integración regional y relacionamiento externo (Bembi, Bianco y Costa -2018-) refleja la ausencia de actores económicos en la región que puedan traccionar un modelo de desarrollo que logre las condiciones para garantizar una permanencia política. Así, las tensiones entre desarrollo industrial y primarización, e inclusión social y aspiraciones de las clases medias, que con diferentes estilos atraviesan a Argentina y Brasil, sumado a intereses externos que han promovido el *Lawfear*, pusieron fin a los gobiernos progresistas.

Sin embargo, queremos destacar que más allá que en Argentina y Brasil -y por momentos en los cuatro miembros fundadores- coexistieron gobiernos orientación progresista, no lograron reformular el proceso de integración, lo cual expresa la incapacidad o falta de voluntad política, o la ausencia de actores relevantes en los distintos países que consideren importante impulsar este proceso para su propio beneficio.

Esto se evidencia en cómo el comercio intrazona fue perdiendo participación, con un pico en torno al 25% en 1997/98, seguido de una tendencia decreciente que hacia 2019 solo un 11% se destinaba a la región (prácticamente lo mismo que en 1991) (Bertoni, R. y Moncaut, N. 2021). Este debilitamiento se dio tanto del lado de las exportaciones como de las importaciones, y en ambos casos, el Sudeste Asiático y China en particular explican gran parte del proceso. En las ventas del bloque, los productos primarios (soja y mineral de hierro) se encontraron entre los más dinámicos, tanto por volumen como por precio, restándole relevancia al flujo intrazona –que también creció en términos absolutos). Por el lado de las importaciones, el incremento de cuota de mercados por parte de las exportaciones asiáticas en el MERCOSUR, principalmente han tendido a desplazar a las ventas industriales de la Argentina y Brasil, fuertemente las bilaterales, y en menor medida hacia los otros socios (Bertoni, R. y Moncaut, N., 2021).

Por otro lado, es importante remarcar que la mayor integración productiva se ha dado en torno al complejo automotriz, dominado por empresas transnacionales y ninguna de ellas es de capitales de la región. Por lo cual, los más relevantes son actores externos, incluyendo a un grupo de autopartistas del bloque, quienes más han aprovechado la integración regional. Las terminales al estar en los dos mayores países logran atenuar los impactos de desajustes macro al interior del bloque, manteniendo los esquemas de especialización intra-firma. Existe un régimen automotriz bilateral, y si bien este ha evitado que los desbalances sean mayores, lo cierto es que otros objetivos deseables como una mayor integración o equilibrio subregional en las cadenas de valor, no se han logrado, exhibiendo las limitaciones que tiene los países al momento de negociar con estas empresas (Treacy, M., 2021)

Este comercio automotriz sumado a otros rubros con importante intercambio industrial, hace que para todos los países las ventas al MERCOSUR constituyan la inserción con mayor sofisticación y de productos más complejos, por lo cual más allá de la disminución de la interdependencia se trata de un mercado cualitativamente relevante. De todas formas, tomando el caso de Brasil, quien tiene la menor interdependencia, si bien la proporción de manufacturas exportadas al MERCOSUR es mayor que las dirigidas a extrazona, de todas maneras, en términos estas últimas son muy superiores a las primeras, lo cual contrasta con el caso de la Argentina, para quien las ventas de manufacturas a Brasil no solo son las mayores en términos relativos, sino también en términos absolutos. Esta interdependencia asimétrica entre los principales socios, también suma complejidad al momento de buscar consensos en relación a los cambios a implementar.

La alta heterogeneidad de los socios y la falta de integración productiva también conspira en relación a tener una posición negociadora unificada. Así es conocido que históricamente Uruguay y Paraguay tenían mayor disponibilidad a firmar TLC con otras economías, particularmente grandes de países desarrollados, puesto que tenían mucho por ganar y poco que perder. Los cambios políticos en torno a 2016 llevaron a que gobiernos de orientación liberal asumieran en los socios mayores, y a partir de allí hay una postura coincidente de firmar nuevos TLC, y en dicho contexto en junio de 2019 finaliza la negociación entre el MERCOSUR y la UE (aún sin ratificar). Más allá que para los socios mayores del MERCOSUR su implementación traería efectos muy adversos en una gran cantidad de sectores industriales e incluso riesgo para algunas manufacturas basadas en recursos naturales -como quesos y vinos- (CLACSO, 2019), el modo en que se habilitó una implementación bilateral, rompiendo la regla de consenso y permitiendo

fuertes perforación de la UA, habla a las claras que los socios buscaban condicionar a un futuro gobierno argentino de distinto signo (Bertoni, R., 2020). Confirmado este escenario, no solo las posibilidades de implementación bilateral del Acuerdo UE MERCOSUR crearon tensiones, sino que también la divergencia en cuanto a avanzar en TLC con otros países (Canadá, Corea, Singapur, etc.). La Argentina en abril de 2020 manifestó que no tenía intenciones en avanzar en varias de esas negociaciones, y ambiguamente expresó que no quería ser un impedimento, y la crisis del COVID-19 al demorar estos procesos ha permitido mantener una especie de limbo. Sin embargo, hacia 2021, tres de los socios del MERCOSUR no solo solicitan avanzar más rápido con las negociaciones, sino que además a propuesta de Brasil se busca reducir el Arancel Externo Común, lo cual más allá del menor nivel de protección que implica para cada país -o menor sesgo anti exportador y posibilidades de ingresar a cadenas Globales de Valor- de acuerdo a lo impulsores de estos cambios, implica para cada país la erosión de preferencias en sus socios, lo cual es más preocupante para la Argentina, no solo por el cambio de orientación de sus políticas, sino porque es el destino al cual mayor cantidad de manufacturas exporta en términos relativos y absolutos.

REFLEXIONES FINALES

Así, el MERCOSUR llega a sus 30 años en una profunda crisis, donde algunos de sus socios hacen las cuentas de costos y beneficios de mantenerle formato de UA. Existe divergencia en cuanto a las negociaciones externas y el nivel del AEC, todo ello con gobiernos de orientación política opuesta en sus principales socios, a lo cual se suma un empeoramiento de su situación económica y social por la crisis sanitaria sin precedentes por el COVID-19 (CEPAL, 2020), que a su vez coloca mayor incertidumbre sobre el futuro escarso internacional. En este contexto, el MER-

COSUR se encuentra ante la posibilidad cierta de fragmentación convirtiéndose en un TLC, o de mantener un formato de UA altamente flexible para negociaciones individuales, lo cual lo tornaría totalmente irrelevante.

A fin de avizorar un futuro mejor, resulta preocupante, en particular, la situación actual de Brasil, y más allá que podría abrirse la posibilidad que Lula Da Silva dispute las elecciones en el marco de una amplia alianza liderada por el PT, la inestabilidad política que han demostrado los votantes brasileños acompañando a Bolsonaro, presenta un panorama incierto. Sin un cambio en Brasil, por su peso económico y político, el MERCOSUR no tiene chance de reencauzarse y renovarse para servir como instrumento de desarrollo, pero para ello se requiere además de una alianza de actores políticos, económicos y sociales de los diversos países, que se comprometan con un proyecto de mayor autonomía, que permita un cambio de nuestra matriz productiva y una mejor inserción internacional en un contexto de democracia e inclusión social

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BEMBI, MARIELA; BIANCO CARLOS Y AUGUSTO COSTA (2018). “El MERCOSUR y su Trilema” En revista Bordes, Universidad de Jose C. Paz (UNPAZ). Disponible en internet en <http://revistabordes.unpaz.edu.ar/el-mercotur-y-su-trilema/>

BERTONI, RAMIRO (2020). “Argentina ‘para la pelota’ en las negociaciones externas del MERCOSUR”. Nota preparada para el Instituto Argentino de Desarrollo Económico (IADE). Disponible en internet en <http://www.iade.org.ar/noticias/argentina-para-la-pelota-en-las-negociaciones-externas-del-mercotur>

BERTONI, RAMIRO Y MONCAUT, NICOLÁS (2021). “El comercio de bienes intra-MERCOSUR. Integración, interdependencia desigual y composición” en MERCOSUR: Una política de Estado. Embajador Mariano Kestelboim, compilador. Ministerio de Relaciones Exteriores de

Comercio y Culto.

BOUZAS ROBERTO (2003) “Reflexiones sobre el MERCOSUR”. (Mimeo). Notas fueron preparadas para el Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el MERCOSUR. Disponible en internet en <http://www.cei.gov.ar/user-files/bouzas.pdf>

CEPAL (2020). “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”. Informe N° 2. Santiago de Chile.

CLACSO (2019). “Dossier. Relaciones Unión Europea – América Latina”. En Integración Regional, una Mirada Crítica. #6-7, noviembre. Boletín del Grupo de Trabajo de CLACSO: Integración y Unidad Latinoamericana. Disponible en internet en <https://www.clacso.org/boletin-6-7-del-grupo-de-trabajo-integracion-y-unidad-latinoamericana/>

COSTA, AUGUSTO (2021). “Hacia una estrategia de integración productiva al servicio del desarrollo de MERCOSUR” en MERCOSUR: Una política de Estado. Embajador Mariano Kestelboim, compilador. Ministerio de Relaciones Exteriores de Comercio y Culto.

CHIAZZARO, ROBERTO (2019). “Dóciles a directivas de EEUU, más que crear el Prosur en Suramérica, crearán el Pronorte”. Publicado el 12/03/2019. Disponible en internet en <https://www.alainet.org/es/articulo/198675>

PORTA, FERNANDO (2021) “A treinta años del MERCOSUR: el sueño de la integración productiva”, en MERCOSUR: Una política de Estado. Embajador Mariano Kestelboim, compilador. Ministerio de Relaciones Exteriores de Comercio y Culto.

TREACY, MARIANO (2021) “¿Por qué es tan difícil consolidar la integración regional? Tensiones en la construcción del MERCOSUR a través de un análisis de la integración productiva de la cadena automotriz.” 1° edición. Teseo Press. Ciudad de Buenos Aires.

TUSSIE, DIANA (2007) “¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?” En Serie BRIEF N° 37, LATN-FLACSO, junio.

VÁZQUEZ MARIANA, (2019). “El MERCOSUR, ayer y hoy. Una geografía en disputa” en El MERCOSUR. Geografía en disputa. Capítulo 1. Ciccus Buenos Aires.

30 AÑOS DEL MERCOSUR. HORA DE BALANCE Y RECONSIDERACIÓN DE SUS PERSPECTIVAS

JORGE MARCHINI¹¹

Un aniversario que completa una década siempre puede ser una oportunidad, o una excusa, para el balance y la reflexión de evolución, resultados y perspectivas de sueños y proyectos de una sociedad.

Puede ser por ello particularmente atinado hacer un balance del tantas veces mencionado MERCOSUR al cumplirse tres décadas de la firma por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay de su acuerdo constitutivo. En su punto de partida, el denominado Tratado de Asunción afirmó en forma muy ambiciosa que la integración era “condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”. Con tal perspectiva, ese documento refería explícitamente como requerimientos de los países participantes de: a) alcanzar la completa liberalización comercial y la eliminación de restricciones no arancelarias entre los países-miembro en solo cuatro años; b) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros países; c) la coordinación políticas macroeconómicas y sectoriales; y d) el compromiso de armonizar legislaciones.

Por cierto, mucha historia ha transcurrido no solo en la región sino en el mundo desde la última década del siglo pasado. El proceso de integración no ha sido lineal y sus resultados, ya es en forma general aceptado, no han sido los esperados. Ello puede verificarse no solo en

11 Profesor Titular de Economía de la Universidad de Buenos Aires. Miembro del GT Integración Regional y Unidad Latinoamericana de CLACSO. Coordinador para América Latina del Observatorio Internacional de la Deuda. Vicepresidente de la Fundación para la Integración Latinoamericana (FILA).

la evidencia de las cifras estadísticas que reflejan el limitado entramamiento productivo, comercial y social regional, sino en el cambio de la consideración y las expectativas de las propias sociedades. Éstas pasaron de una elevada euforia inicial esperanzadora a un marcado y justificado escepticismo, sobre todo por percibirse, sin mucho esfuerzo analítico sino las vivencias cotidianas, que no solo no se ha logrado sino que se ha alejado el prometido y, repetidamente frustrado, “desarrollo económico con justicia social”.

Pero entonces cabe preguntarse: ¿Ha servido o no el MERCOSUR a los objetivos planteados? ¿Cuáles han sido los motivos de sus limitaciones? ¿Es todavía el viejo y lógico sueño de la integración regional y complementaria realista, factible o solo ya resulta una referencia ideal pero inalcanzable en el marco de los efectos e incógnitas que plantean las enormes crisis y reestructuraciones a nivel mundial que se perciben en forma paralela a la pandemia?

LA HISTORIA ENSEÑA

La concepción de unidad regional se manifestó desde los inicios del proceso emancipador de América Latina. Ella se vinculó inicialmente en forma concreta por la necesidad de defender en común el proceso independentista de la contraofensiva militar española, como por la fuerte referencia del modelo federal en el norte de los Estados Unidos, primer proceso de ruptura colonial en el continente, a partir de 1776.

Ya en un nuevo cuadro histórico, y con una perspectiva muy diferente, la idea de unidad continental reapareció a fines de siglo XIX a través la concepción del “panamericanismo”. Tres fueron los elementos notorios distintivos de ésta: i) la inclusión de todos los países del continente, jugando un rol principal EE.UU ii) la significación de los aspectos políticos y militares .y iii) el marco de la disputa que se desarrolló entre Gran

Bretaña y EE.UU. por la hegemonía económica en la región.

El “panamericanismo” fue invocado para dar lugar a recurrentes ocupaciones militares de Estados Unidos justificadas en la marcada extensión de la Doctrina Monroe al “derecho” a intervenir en asuntos de otros países en defensa de los intereses de ciudadanos estadounidenses en el corolario emitido por el Presidente Theodore Roosevelt con su explícita política del “Gran Garrote”.

Ya a mediados de la década del 50 del siglo pasado, teniendo como fondo el clima de amarga decepción que caracterizó las relaciones entre los gobiernos de América Latina y los Estados Unidos, poniéndose de relieve, además, la situación periférica de los países de América Latina en la economía mundial. De tal forma tomó impulso el planteo de la necesidad de políticas activas y de planificación pública para superar la distancia de desarrollo con los países centrales, que dio impulso la puesta en marcha en 1960 de una iniciativa de integración regional propia para crear una área de libre comercio, ALALC - que fuera continuada con menor impulso por ALADI a partir de 1980-. Fue un paso esencialmente diferente a los intentos “panamericanistas” anteriores por no incluir la participación de los países más desarrollados de América del Norte (Estados Unidos y Canadá).

En la década del 90 el enorme cambio geopolítico mundial que significó el desmoronamiento de la URSS y las economías planificadas del Este de Europa generó un marco ideológico propicio para justificar un proceso de globalización indiferenciada Sur-Norte, es decir sin considerar diferencias de grados de desarrollo y/o competitividad, a través de tratados de libre comercio (TLCs) y acuerdos de protección de inversiones (TBIs)

En un marco de recurrentes crisis, el cambio de ciclo, habitualmente referido como “ola neoliberal” fue justificado entonces como un “nuevo” regionalismo “abierto”. Este se ubicó en línea con los paradigmas anti-intervencionistas de desregulación, privatización y apertura económica y comercial impulsados por organismos multilaterales, empresas multinacionales globalizadas y usinas de opinión. Su característica esencial fue impulsar una amplia y rápida apertura comercial bajo el supuesto que la integración abierta a la economía mundial sería el camino más corto y el único viable para la modernización y la superación del atraso histórico

La puesta en marcha en 1991 del MERCOSUR, planteó una perspectiva dual. Por un lado, asentó la prioridad y ventajas de la unificación regional independiente, tomando como base los avances alcanzados en el marco de ALALC/ALADI, Comunidad Andina y con posterior UNASUR y CELAC. Por otra parte, en forma simultánea, se perfiló solo como una instancia circunstancial de vinculación regional en línea con la aspiración de apertura a la competencia global de un “regionalismo abierto” en el entorno de la puesta en marcha entonces de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

APRENDER Y HACER

El balance del MERCOSUR debe ser concebido en todo caso por la influencia de ambas perspectivas. Es así entonces que, reconociendo la existencia de distintas visiones y posicionamientos de distintos gobiernos con sesgos políticos diferenciados, es posible y necesario llevar análisis de objetivos, estrategias y reconocer el camino recorrido en tres décadas evitando meros impresionismos. El realizar un balance del camino recorrido no debe ser para especular o discursar sobre “lo bueno que hubiera sido” sino para afrontar un período de grandes cambios y reformulaciones.

En todo caso, a destacar es esencial seguir reconociendo el enorme logro inicial del MERCOSUR de haber logrado que los dos países mayores de América del Sur, Argentina y Brasil, pasaron a contar con un marco de referencia común que, aunque con enormes limitaciones, ayudó a superar la permanente disputa, competencia e hipótesis de conflicto que caracterizaba durante muchos años sus vínculos. Se logró mantener la unidad regional para las negociaciones con terceros países, y la apertura comercial refirió un marco común arancelario y de normas técnicas y, aunque muy limitadamente, condiciones para una complementación productiva regional más amplia, aunque ello fue esencialmente en sectores con preeminencias a empresas extra-regionales (Ej.: automotriz, petroquímica) y en mucho menor medida locales.

En el marco de los enormes cambios planteados hoy para América Latina, para romper el inmovilismo el MERCOSUR debe partir del reconocimiento de la incapacidad que ha tenido “la mano invisible del mercado” para atender en forma activa con políticas públicas cuestiones centrales para un proceso equilibrado y propositivo de integración, entre ellas: revertir asimetrías con acciones y medidas concretas de apoyo y compensación entre países grandes y pequeños (queja justificada recurrente de Paraguay y Uruguay), la necesidad de evitar devaluaciones competitivas y crescendos proteccionistas, y, muy especialmente, asentar la necesidad de actuar en común para defender y contraponerse ante las mayores presiones y descompensaciones que golpean particularmente a países periféricos en sus relaciones con países centrales (negociaciones confidenciales de acuerdos de libre comercio llenos de promesas pero que, tal como pone en evidencia la experiencia, ahondan desequilibrios, tal como se observa actualmente en negociación con la Unión Europea) y la necesidad de bregar por posiciones comunes en temas clave

que acosan urgentemente las sociedades: crisis financiera, atención de la salud, derechos sociales, cooperación y reconocimiento educativo, migraciones, y muchos más.

El MERCOSUR se encuentra ante una encrucijada y no puede ignorarla. Son tiempos para el estudio y la reflexión para la acción y no para la mera especulación.

EL MERCOSUR EN PERSPECTIVA HISTÓRICA. TRES DÉCADAS DE CONTINUIDAD ATRAVESADA POR CRISIS, CONFLICTOS Y ASIMETRÍAS

JULIÁN KAN¹²

INTRODUCCIÓN

El MERCOSUR cumplió 30 años desde el Tratado de Asunción, convirtiéndose sin lugar a dudas en la experiencia más exitosa y duradera de la integración económica (y sólo no económica) de Sudamérica y de Latinoamérica. En comparación con otras iniciativas, no encontramos antecedentes de tanta duración de un proyecto regional, donde sus socios fundadores se mantengan dentro en él y donde no hubo interrupciones en su funcionamiento. Aún así la historia del MERCOSUR está rodeada de crisis, tensiones y asimetrías. Paradójicamente, el bloque nunca dejó de existir a pesar de ellas y continúa siendo relevante para la inserción regional de sus miembros y para el equilibrio regional, sobre todo en el contrapeso con los Estados Unidos. Siempre primó la regla del consenso para mantener unido el bloque en los momentos de crisis, a pesar de diversos costos para sus socios y para diversos sectores internos de cada uno de ellos. El escenario reciente, desde la llegada al gobierno de Bolsonaro en Brasil y su coincidencia con la presidencia de Macri en Argentina, se tornó incierto y, en más de una ocasión, se han anunciado reformulaciones, cambios de estatus, o una posible reconversión a un área o zona de libre comercio. El objetivo de este texto es recorrer tres décadas observando etapas y contextos específicos que permitan captar la vasta historia

y profunda densidad que ha logrado, un ejercicio necesario ante intentos de reformulación. Pero ese recorrido tiene variadas crisis y conflictos que se han convertido más en una dinámica de funcionamiento habitual que en algo extraordinario, de las que el bloque tiene que aprender para repensar su continuidad.

EL MERCOSUR EN LA TRADICIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

América Latina, aún con su heterogeneidad regional, tiene una vasta historia en materia de construcción de organismos, instancias e iniciativas regionales, lo que habitualmente permite anunciar, recuperar y proyectar la construcción de horizontes en común. Aunque hay antecedentes más lejanos, en los inicios de la Segunda Posguerra, en el contexto de las iniciativas para el desarrollo industrial que tuvieron lugar inspiradas en el temprano pensamiento de la CEPAL, comenzó el gran auge del regionalismo y la integración. Por ejemplo, la reedición del Pacto del ABC entre Argentina, Brasil y Chile de 1953, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) de 1959, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960, el Pacto Andino (PA) de 1968, el Sistema Latinoamericano de Integración (SELA) de 1975, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de 1980, entre los más destacados. La mayoría de estas instancias fracasaron por diversos motivos, entre los que nos encontramos la anteposición de objetivos y metas de muy largo alcance, una coyuntura política inestable atravesada por los golpes de Estado en el contexto de la Doctrina de Seguridad Nacional, el boicót de los capitales extranjeros y de los organismos multilaterales. Aunque el Pacto Andino, con su reconversión en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1993, le supera en temporalidad al MERCOSUR y logró experiencias novedosas de coordinación y cooperación

12 Doctor en Historia de la UBA. Docente e investigador de CIHESRI-FCE-UBA y del IESAC-UNQ. Docente de la EPyG-UNSAM. Miembro del Grupo de Trabajo Integración Regional y Unidad Latinoamericana de CLACSO.

regional como el Parlamento Andino, ha quedado reducido en miembros y en gravitación en las últimas décadas. Chile ha salido del mismo en los comienzos de la dictadura de Pinochet y luego Venezuela también se ha retirado del cónclave. La ALADI, que cumplió 50 años en agosto pasado, es más una instancia de regulación y coordinación arancelaria que un tratado de integración.¹³ En suma, el MERCOSUR, que es parte de esta rica tradición, es quizás la experiencia más exitosa de ellas si la pensamos en perspectiva histórica y de vital importancia para el vuelco que tuvo la relación entre Argentina y Brasil desde 1985 en adelante como contrapeso de la influencia de Estados Unidos y más recientemente de otros actores internacionales.

LOS ORÍGENES EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL DEL CONSENSO DE WASHINGTON Y LA GLOBALIZACIÓN

Desde marzo de 1991 hasta 1999 la primera etapa del MERCOSUR estuvo asociada a una integración económica, pero sobre todo comercialista, donde predominó la apertura comercial entre sus socios mediante una rápida desregulación arancelaria enlazada con las reformas del estado de carácter neoliberal y con la apertura económica. Salvo en algunas ramas específicas, la integración productiva sectorial no fue prioridad de la agenda. Así, se dejaron de lado el impulso de los tratados de cooperación e integración económica sectorial que habían caracterizado al acercamiento entre Argentina y Brasil desde 1985 en adelante.¹⁴ Si bien en esa etapa se logró, a partir de 1995, el arancel externo común (AEC)

que le dio estatus de unión aduanera y logró cohesión en el bloque para diseñar su inserción externa en conjunto, el desarrollo del MERCOSUR fue modelado por el “Regionalismo Abierto” de la CEPAL noventista y estuvo asociado al escenario de la mundialización-globalización económica. Este modelo trajo un fuerte crecimiento del intercambio comercial, sobre todo entre Argentina y Brasil, una gran atracción de la inversión extranjera directa, pero a la vez un bajo nivel de coordinación de las políticas macroeconómicas entre sus socios, poca gravitación de la institucionalidad del bloque y muy poca interacción con la sociedad civil, sobre todo si lo comparamos con la década posterior. Ligado al escenario de la globalización neoliberal noventista el MERCOSUR fue algo de diplomáticos, funcionarios, empresarios y, por lo general, algo exógeno a la sociedad civil. En términos sociales, sectoriales y fraccionales, el MERCOSUR favoreció a los sectores con mayor capacidad exportadora de ambos países, como el agroindustrial en la Argentina y el gran capital industrial paulista de Brasil, generando desplazamientos y asimetrías al interior de sus espacios. También, el gran capital transnacional y extranjero, como el automotriz, aprovechó el bloque para consolidar sus cadenas regionales de valor.

Pero como señalamos, abordar una historia del MERCOSUR implica mencionar que ella está teñida de crisis, conflictos y asimetrías. Podríamos decir que esta tríada constituye más la normalidad que la excepción. Entonces, luego de treinta años y en pos de continuar pensando su presente y su futuro debemos asumir que el MERCOSUR tuvo momentos de crisis, alguna de ellas muy aguda, que constituyeron hitos en el bloque, pero de las que hasta ahora, siempre ha salido sin desarticulación o ruptura de mismo. Por ejemplo, la crisis iniciada en 1999 y prolongada con marchas y contramarchas hasta el año 2003. En ese lapso, esa crisis mercosureña mostró

13 Sobre el MERCOSUR en la historia de la integración latinoamericana véase el artículo de Jorge Marchini del presente dossier.

14 Este cambio es notorio luego de la firma del “Acta de Buenos Aires” de 1990 entre Menem y Collor de Melo, véase Kan (2019).

una crisis más general del modelo comercialista de la integración que había adoptado el bloque durante su primera etapa. Brasil decide devaluar su moneda en enero de 1999 y salir de un esquema similar al de la convertibilidad Argentina, lo que desató desequilibrios comerciales, fiscales y mayores asimetrías entre diferentes sectores productivos de ambos países. Las asimetrías ya eran moneda corriente durante la primera etapa de liberalización económica del bloque, pero la crisis de 1999 las profundizó. Así, comenzó un periodo de falta de entendimiento entre sus socios, fragilidad de sus instituciones y anuncios de disolución. Incluso, en algunos momentos, en pos de los planes de ajuste implementados en la Argentina durante el 2001, hubo intentos de algunos sectores políticos a reformular o suspender temporariamente el bloque.

Aún así, en su período de mayor crisis el MERCOSUR logró acordar el compromiso de negociar en forma conjunta acuerdos comerciales con países terceros. En ese año crítico para el bloque como fue el 2001, se desarrolló la tercera Cumbre de las Américas del ALCA en Quebec, para avanzar en las negociaciones por una gran área de libre comercio impulsada por Estados Unidos. Y a pesar de las desavenencias internas el MERCOSUR fue con una postura en común. Esto sería de gran relevancia unos años después, entre 2003 y 2005, ya que la postura mercosureña logró frenar las aspiraciones norteamericanas de un proyecto librecambista que retraía al viejo panamericanismo pero en un contexto de mayor mundialización e internacionalización económica.

EL “CONSENSO DE BUENOS AIRES” Y LA RECONFIGURACIÓN DEL MERCOSUR: FUERTES RUPTURAS Y VARIAS CONTINUIDADES

A comienzo de la década de 2000, la crisis del neoliberalismo en la región y la llegada de

gobiernos progresistas, centroizquierdistas, nacionalpopulares y hasta algunos con identidad socialista, reconfiguró el mapa político regional. El impulso de nuevas políticas exteriores, en un contexto global más multipolar y de declinación de la hegemonía norteamericana en la región, las iniciativas de integración y cooperación se regional se transformaron, mutaron. En torno al MERCOSUR, los gobiernos de Kirchner en Argentina y Lula en Brasil, a partir del “Consenso de Buenos Aires” de octubre de 2003, reposicionaron el bloque regional, alejándolo del modelo del Consenso de Washington y del Regionalismo Abierto, que constituyó un momento de viraje, de rediseño, tanto de la política exterior de ambos países como del bloque MERCOSUR¹⁵. El flamante Consenso reivindicaba principios diferentes al modelo neoliberal como el crecimiento con justicia social y equidad de ambos pueblos a la hora de negociar la deuda externa (acordando criterios para negociar con el FMI), el rol del Estado, el aliento de políticas públicas y la revalorización de la democracia.¹⁶ El nuevo Consenso consolidó la relación entre ambos países y alivió de algunas tensiones comerciales y diplomáticas arrastradas desde 1999. No había dudas que el MERCOSUR pasó a ser prioridad para los dos principales socios y, si bien no hubo reformas de fondo en la estructura del bloque, hubo otro tratamiento de las asimetrías y tensiones, recurriendo al diálogo y la planificación de ellas, como la que se intentó mediante la Cláusula de Adaptación Competitiva para administrar el comercio regional. Por el lado externo, quedaba constituida una alianza regional que daba mayor

15 Había existido un primer encuentro en Brasilia entre ambos mandatarios ni bien asumió Kirchner, luego el vino el mencionado encuentro de octubre y la seguidilla continuó en Río de Janeiro, en marzo de 2004, con la firma del “Acta de Copacabana”, otro documento que ratificaba la alianza regional. Véase <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/se-celebro-el-dia-de-la-amistad-argentino-brasilena>

16 Véase “Consensus de Buenos Aires” (16 de octubre de 2003), <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>

relevancia al MERCOSUR en la negociación con otros bloques y en el posicionamiento frente a Estados Unidos. Así, en 2005, junto a Venezuela, el MERCOSUR frenó las aspiraciones del ALCA en la ciudad de Mar del Plata durante la IV Cumbre de las Américas y ante una agitada movilización social que bregaba por el “No al ALCA”.¹⁷ Hacia su interior, si bien las disputas comerciales entre Argentina y Brasil continuaron, al igual que el reclamo de los socios pequeños, Paraguay y Uruguay, la mayor cohesión inhibió a estos dos últimos a la tentación de un TLC con Estados Unidos, porque para concretarlo tendría que abandonar el MERCOSUR y negociar por fuera del bloque, o que acarrearía otros costos y problemas. Hacia el exterior, se afianzó la acción conjunta del bloque en espacios multilaterales como Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), la ONU y la OMC, aunque en esta última aparecieron algunos matices entre Argentina y Brasil.

En suma, el MERCOSUR estuvo nuevamente en la agenda pública y política, pero con otra impronta que las de los noventa, con otra imagen dentro de la sociedad. Despertó un MERCOSUR revalorizado por partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, en definitiva, por vastas organizaciones de la sociedad civil¹⁸. Lue-

17 Un análisis de la Cumbre de Mar del Plata y de los múltiples actores sociales que se manifestaron ante ella, como así también del escenario regional resultante, lo hemos realizado Kan (2016).

18 A partir del Consenso de 2003 se avanzó en aspectos políticos e institucionales. En 2004 se instaló definitivamente, con sede en Asunción, el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, creado en febrero de 2002 mediante el Protocolo de Olivos, para la Solución de Controversias. En 2003, se creó la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) con un Presidente a cargo, para representar al bloque ante terceros y ejecutar de forma más ágil las decisiones del CMC. En diciembre de 2004, se estableció el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), con el fin de financiar programas de convergencia estructural, competitividad, cohesión social, e infraestructura institucional; se creó el Grupo de Alto Nivel (GAN) para la formulación de una Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Grupo de Alto Nivel para el Empleo); se encomendó a la Comisión Parlamentaria Conjunta la redacción de una propuesta de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. Tam-

go del episodio ALCA, la cumbre mercosureña realizada en julio de 2006 en Córdoba –que tuvo como invitado al todavía primer mandatario de Cuba Fidel Castro– mostró la mayor dimensión política del bloque. Como señaló Vázquez (2018) el Mercosur dejó de ser concebido como una mera plataforma comercial, para devenir un espacio de concertación política en la búsqueda de mayores márgenes de autonomía para la promoción de las propias políticas de desarrollo, así como un instrumento para el fortalecimiento de las democracias y la ampliación de derechos. Quizás los cuatro años, desde agosto de 2008, cuando asumió Fernando Lugo, hasta el golpe de Estado que lo destituyó en junio de 2012, fueron el de mayor convergencia de gobiernos progresistas en el bloque, pero también el desenlace de la crisis global trajo efectos económicos que terminarían esa etapa virtuosa de superávits fiscales y comerciales de mediados de la década y que a pesar de los impulsos previos, amesetó el MERCOSUR. Ante la crisis global, nuevos desequilibrios aparecieron en intercambio comercial que generaron tensiones. Aunque fueron abordados con discursos muy integracionistas, que recuperaban el Consenso de Buenos Aires, hubo poca efectividad y concreción de cambios reales en la estructura económica del MERCOSUR. Una vez más, se patearon las tensiones para adelante. Luego vino el golpe de Estado contra Lugo en Paraguay y otro momento de conflictividad. La

bién en esta Cumbre, se decidió dar inicio al Parlamento del MERCOSUR acordando que contaría con 18 representantes de cada país para el 2010. El 6 de julio de 2005 se firmó el Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos del Mercosur. En la Cumbre de Presidentes de Córdoba, en julio de 2006, se aprobó el ingreso de Venezuela al Mercosur y la Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo; se creó el Observatorio de la Democracia del Mercosur; se estableció que Argentina sería sede permanente del Mercosur Cultural. Posteriormente, en diciembre de 2006, Bolivia pedía su ingreso al Mercosur como Estado parte. Por Decisión CMC 35/2006 se incorporó al Guaraní como uno de los idiomas del Mercosur. En la Cumbre de Presidentes realizada en Mar del Plata en enero de 2007 se aprobó el pedido de Bolivia de integrarse al Mercosur creando un Grupo Ad Hoc para su implementación y los primeros once proyectos piloto del FOCEM.

rápida acción del bloque reafirmó la cláusula democrática del MERCOSUR, pero esa suspensión luego quedó menguada reconociendo un proceso electoral devenido de una situación irregular previa. Además, el abrupto ingreso de Venezuela al bloque aprovechando la suspensión temporal de Paraguay (el senado paraguayo para 2012 el único que rechazaba el ingreso), generó más tensiones que aportes o soluciones a los problemas mercosureños. Una vez más, como es habitual, la crisis del bloque fue sobrellevada nuevamente.

Como corolario de esta etapa o ciclo asociado a los gobiernos progresistas, hubo un sustrato, una lógica común según la cual la profundización de la democracia en todas sus dimensiones fue uno de los pilares fundamentales del proceso de integración, buscándose la inclusión desde las políticas públicas y desde la participación social en diversos ámbitos institucionales (Vázquez, 2018). Las dimensiones no comerciales de la integración fueron ampliadas y fortalecidas en esta etapa. No sin dificultades se avanzó en acuerdos de integración en áreas excluidas hasta entonces, desde una perspectiva de derechos y promoviéndose la participación de las organizaciones y movimientos sociales: ciudadanía, agricultura familiar y campesina, cooperativas, derechos humanos¹⁹, entre otros temas. También hubo continuidades de su matriz de origen neoliberal. Aunque la crisis del neoliberalismo trajo un quiebre del modelo de integración regional y la imposición de nuevas pautas, que incluyeron un rol más activo del Estado, una distribución más progresiva del ingreso, con creciente protección social, una importancia mayor del mercado

19 Por ejemplo, el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR propuso en 2010 un Plan de Acción para una conformación progresiva de un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, a ser logrado en el plazo de una década, conforme a “...la profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”, (Declaración CMC N° 64/10).

interno y cierto apoyo a la industria, el MERCOSUR no pudo avanzar en profundidad en esa dirección. En suma, la matriz neoliberal no pudo ser modificada en dos de sus dimensiones clave: la economía política y la racionalidad jurídica y la arquitectura institucional²⁰.

BOLSONARO, MACRI Y EL COVID 19. CRISIS Y TENSIONES Y ¿REFORMULACIONES? DEL MERCOSUR RECIENTE

Desde la asunción de Temer y luego Bolsonaro al gobierno, Brasil ha propuesto la flexibilización del MERCOSUR acompañada de una reducción sustancial, unilateral, del arancel externo común, en la creencia de que una mayor liberalización comercial eleve al bloque a una posición de mayor peso en el comercio internacional. Pero hacerlo de plano, puede significar abandonar o deshacer el MERCOSUR, y transformarlo en un área de libre comercio, o en una plataforma para firmar megaacuerdos de liberalización como el TLC con la Unión Europea. El gobierno de Macri en Argentina entre 2015 y 2019, congenió con sus pares brasileños en la misma dirección, aunque primer utilizaron al bloque para, en lo político, desplegar su acciones de sanción a Venezuela y priorizar la agenda de seguridad hemisférica de Estados Unidos. Y en lo económico para avanzar en la firma de Tratados de Libre Comercio. En esta dirección se logró consenso para concluir las negociaciones con la Unión Europea

20 Al respecto véase Musacchio (2015). Cabe agregar que, como señaló recientemente Mariano Kestelboim (2021) “la finalización de esa etapa de bonanza de los precios de los recursos naturales hace cerca de 10 años coincidió con el progresivo arribo al poder de gobiernos que dejaron a un costado el interés de formar una integración profunda en términos sociales y políticos. Las nuevas administraciones privilegiaron la búsqueda de acuerdos con economías con un desarrollo tecnológico mucho más avanzado y agresivas comercialmente que, por lo tanto, tendían a acentuar el sesgo agroexportador de nuestras estructuras productivas”.

(UE) y con la European Free Trade Area (EFTA), otras con Corea, Canadá y Singapur y comenzar acuerdos con Vietnam e Indonesia. El acuerdo con la UE, acuerdo profundizaría la primarización del bloque y limitará la posibilidad de aplicar ciertas políticas activas.

Hemos señalado diversas crisis y problemas de origen en la unión aduanera que acarrea en su funcionamiento el bloque, la cuestión radica en qué se propone para arreglarlo. En consecuencia, los gobiernos de las derechas recientes hablan de la gran necesidad de “reformular” el MERCOSUR, no obstante, se concentraron en desplazar a Venezuela del bloque por cuestiones ideológicas y en firmar acuerdos de libre comercio con posibles perjuicios a los sectores domésticos. En el caso del acuerdo MERCOSUR-UE con negociaciones a puertas cerradas, ofreciendo reducir niveles de apertura, lo que ocasionaría perjuicios al entramado productivo local a cambio de elevar exportaciones de algunos alimentos y biodiesel, y plagado de dudas y posibles perjuicios en torno a negociar áreas estratégicas de servicios, compras gubernamentales y propiedad intelectual²¹. Una vez más creemos necesario poner la lupa, cuando analizamos un proceso de integración y en este caso las negociaciones de su agenda externa o un proceso de reforma interna como el arancel externo común, en los diferentes actores, sectores y fuerzas que pugnan en su interior y los efectos sobre ellos. La agenda externa del MERCOSUR impulsada por Bolsonaro-Macri encontró resistencia en varios sectores domésticos locales de ambos países. Por ejemplo, la postura en común de la UIA (Unión Industrial Argentina) y la CNI (Confederación Nacional de la Industria) brasileña afirmaba que la región tenía poco para ganar y mucho para perder en el acuerdo con la UE y en otros como los de Singapur y Corea²².

21 Sobre el acuerdo MERCOSUR-UE, véase Ghiotto y Echaide (2020).

22 Por ejemplo, véase <https://www.pagina12.com.ar/263275-el-mercosur-en-un-callejon-sin-salida>

En este complejo escenario Macri y Bolsonaro comenzaron con las negociaciones para reducir el AEC que grava los productos extrazona y que le otorga estatus de unión aduanera al bloque. El problema es que la necesidad de algunos sectores de reestructurar el AEC puede ser la punta de lanza de aquéllos que no les interesa mantener ningún tipo de coordinación aduanera regional común y retraer el acuerdo a grados mínimos que darían vuelta estas tres décadas de recorrido en común. No obstante, para que una posible reforma puede tener concreción y reconozca realidades actuales diferentes de su momento de origen, sobre todo por el crecimiento de la inserción económica extraregional de Brasil, debe volver a primar la búsqueda de consensos entre sus socios, la participación de actores y sectores no gubernamentales en la discusión, y ponerse metas alcanzables con los menores costos posibles. Aunque entremezcladas con por crisis y tensiones, tres décadas de continuidad otorgan un piso más que importante para intentar algo distinto. Más aún, teniendo en cuenta que el escenario geopolítico no contribuye, ya que Argentina como el conjunto de la región ha volcado sus exportaciones hacia China, mientras Bolsonaro sostuvo un alineamiento muy fuerte con Washington en la era Trump. Además, cuando en el mundo se retrotrae la liberalización comercial, al menos en términos comparativos con aquél escenario prominente de los noventa, el MERCOSUR está enredado en un acuerdo con la UE cuestionado también por vastos sectores europeos. Si faltara poco, la pandemia del Covid 19 cambió prioridades, tanto internas como externas de los socios del bloque, demostrando también la falta de interacción en el mismo para poder afrontarla de conjunto.

Sin duda el eje Argentina-Brasil fue es el eje dominante en el devenir de estos treinta años del bloque, con los problemas que ellos trajo para los otros socios. Y las crisis de cada país, como

así también los grandes cimbronazos y cambios políticos internos, han repercutido en su devenir. Esto abona a la idea de que los límites entre la política interna o doméstica y la externa son estrechos y ambas esferas están entrelazadas. En suma, la inserción regional e internacional de un país siempre está ligada a actores y demandas internas, a proyectos políticos determinados y a modelos de desarrollo alcanzados o en proyección, como así también a los momentos de la acumulación capitalista y del orden global. Pero el eje Argentina y Brasil y el MERCOSUR (son sin tensiones) se han reacomodado a todos estos momentos de redefinición. Quizá es momento de reconfigurar, pero sobre esa densidad acumulada históricamente, aprendiendo de la misma, sin modelos ideales y concibiendo realidades posibles.

MUSACCHIO, A. (2015). “Los avatares del Mercosur en la crisis internacional”, Ensaio FEE Vol 36 No. 1, mayo 2015.

VÁZQUEZ, M. (2018). “El MERCOSUR de Macri y Bolsonaro o el MERCOSUR de tres renuncias” en NODAL, Noticias de América Latina. <https://www.nodal.am/2018/12/el-mercosur-de-bolsonaro-y-macri-o-el-mercosur-de-las-tres-renuncias-por-mariana-vazquez/>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GHIOTTO, L. y ECHAIDE, J. (2020). El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos. Buenos Aires CLACSO-Fundación Rosa Luxemburgo, <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/>

KAN, J. (COMPILADOR) (2016). El No al Alca diez años después. La Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

KAN, J. (2019). “Empresarios argentinos y orígenes del MERCOSUR. Interacciones y negociaciones con el gobierno ante la firma del Acta de Buenos Aires de 1990” en Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, N°53, Buenos Aires, FIHES-IDEHESI, <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1610/2282>

KESTEOLBOIM, M. (2021). “El vertiginoso MERCOSUR” en “30 años de MERCOSUR”, Observatorio del Sur Global, [bservatoriodelsurglobal.com/30-anos-del-mercosur-el-vertiginoso-mercosur/](https://observatoriodelsurglobal.com/30-anos-del-mercosur-el-vertiginoso-mercosur/)

**DESPUÉS DE 30 AÑOS A FAVOR DEL
CAPITAL:
PARA UNA INTEGRACIÓN DEL
CONO SUR Y AMÉRICA LATINA
A FAVOR DE LOS DERECHOS DE LOS
TRABAJADORES
Y CUIDANDO DEL MEDIO-AMBIENTE**

ALEXIS SALUDJIAN²³

Poder celebrar los 30 años de una iniciativa de integración en el Cono Suramericano ya es un acontecimiento. Libertad de ir y venir entre los países, filas exclusivas para viajantes extranjeros pero de nacionalidad de países del Mercosur en los aeropuertos internacionales y en las fronteras entre países del bloque, inscripción “*Mercosur*” junto con la nacionalidad en los documentos nacionales de los países del bloque pueden dar la imagen de una unión muy estrecha. En cierta medida lo es, en el plan simbólico. Más allá del arsenal jurídico, legal e institucional que representa el Mercosur (Parlamento, elecciones, Foros de Presidentes, comercio, resolución de conflictos comerciales) treinta años después del acuerdo que dio inicio al Mercosur todavía se puede tener dudas de la relevancia de ese proyecto de integración regional teniendo en vista sus resultados económicos, políticos culturales y sociales. Para la cumbre de los 30 años, en plena pandemia del Covid-19, el evento será virtual por causa de la pandemia y por el caos en Brasil debido al tratamiento de esa crisis sanitaria, económica política y social por el presidente de Brasil. Los presidentes de las dos principales economías de la región ni siquiera están en contacto y poco dialogan al no ser para tratarse como enemigos políticos. Enfrentar problemas de interlocución y diálogos durante la pandemia no es una peculiaridad relacionada a América Latina. El caso

Europeo además de la crisis del Covid-19 vivió la crisis del Brexit. Combinadas, esas crisis en Europa tienen consecuencias sobre la distribución de las vacunas y genera tensiones diplomáticas. Así, los problemas de legitimidad frente a la crisis actual no son específicos al Mercosur. Las dificultades entre los países de la región del Mercosur ya estaban deterioradas antes de la pandemia.

Para entender la dinámica del proceso regional se hace necesario volver a la historia económica del bloque que ya se encontraba en una seria crisis antes de la pandemia. Podemos destacar 4 fases. Antes de 1991, la integración pasó por un periodo en que el comercio intra-regional (indicador de la dinámica de la integración comercial en la lógica del capital) era de alrededor de 5%. Las discusiones acerca de un Mercado común giraban en torno de propuestas de integración productiva por la CEPAL en 1960, de la constitución del proyecto liberal de la ALADI en 1980, de los acuerdos en Brasil y Argentina del 1986 (PICE). Ningún de esos proyectos fue tan duradero y profundo como el Mercosur creado en 1991. La segunda fase corresponde a los años 1990 del Consenso de Washington y del liberalismo de C. Menem y F. Collor/F. H. Henrique Cardoso hasta las crisis argentina, brasileña y de los demás países del Mercosur (Uruguay y Paraguay) al inicio de los 2000. Durante ese período el modelo de regionalismo Abierto (nueva CEPAL y nuevas teorías del comercio internacional) fue en gran medida la base de la integración regional (abierta) como etapa para la liberalización. Durante ese período el nivel de comercio intra-Mercosur llegó a 25% (en 1997) pero la crisis asiática en ese año y la vulnerabilidad de las economías del Cono Sur golpearon duramente las economías y el proceso de integración. Del 2003 al 2014/2015, durante el período de la llamada ola progresista en el Cono Sur, el Mercosur siguió el mismo modelo económico de integración abierta a pesar de contar con la UNASUR como espacio de un discurso

23 Profesor del Instituto de Economía (IE) de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Miembro del Grupo de Trabajo de Integración Regional y Unidad Latinoamericana de CLACSO.

político más favorable a la integración Sur-Sur y a una mayor independencia diplomática con las economías del Centro. Sin embargo, empezaron a cuestionarse las relaciones económicas de la región con China y discutir si una substitución de una dependencia a los países del Centro para una dependencia con China era favorable para el Cono Sur. Finalmente, desde 2015, las crisis de las economías de la región desarticulaban los esfuerzos de integración y volvieron a un modelo de integración bajo el mismo marco teórico/ideológico de los 1990s (ver J. Kan, 2017). En vez de la UNASUR, la iniciativa del presidente liberal de Chile (*Pro-sul*) volvió a proponer la liberalización comercial como instrumento principal para el desarrollo. Las consecuencias de la crisis de 2008, las políticas proteccionistas de los países del Centro y las dificultades de inserción en la economía mundial (falta de I&D, aislado de las cadenas globales de valor) dejaron la integración del Cono Sur sin rumbo. En 2019, las importación intra-Mercosur representaban 12,8% del total de las importaciones totales y 10,8% de la exportaciones intra-bloque en relación con el total. Prácticamente mitad (44%) de las exportaciones del Mercosur era compuesta por *commodities* (INTAL, 2020). Uno de los problemas del Mercosur es su incapacidad de reafirmar un proyecto de desarrollo inclusivo y de amenizar el impacto de las crisis. Otro tema relevante para la integración es el papel de las empresas transnacionales (del Centro desde siempre y de China desde los 2000) con estrategias definidas para garantizar la optimización de sus ganancias al nivel mundial aprovechándose de la reestructuración de la economía mundial post-crisis del 2008, del aumento del papel de la economía china, del peso de las finanzas y del aumento del proteccionismo de los países centrales (ver Paineira y Saludjian, 2021). En vez de ser una protección, el Mercosur liberal termina siendo un vector de inestabilidad y de reducción de los derechos de los trabajadores con reformas del mercado del trabajo y de las

jubilaciones supuestamente para garantizar un mejor “competitividad” internacional.

La actualidad y el futuro del Mercosur son inciertas. Falta visión de futuro y existen desajustes de visiones políticas entre los presidentes actuales. El reciente acuerdo entre UE-Mercosur no tiene muchas chances de ser ratificado por los parlamentos de los países miembros de la UE. Además de anacrónico (se empezó a discutir en 1995 hace 25 años), reduce las posibilidad de políticas económicas de los países del Cono Sur, legitima el gobierno de extrema derecha en Brasil, choca contra la dinámica actual de reconfiguración de la economía mundial y no toma en consideración de manera seria la preservación del medio ambiente. Existen oportunidades, con luchas sociales, de re-localización de la producción en la región (UNCTAD,2020) con el objetivo de garantizar la demanda social respetando los derechos de los trabajadores, la lucha contra las discriminaciones y el medio-ambiente.

¿POR QUÉ LA INTEGRACIÓN? Y ¿PARA QUIÉN?

Las respuestas basadas en las ganancias para el capital no parecen ser suficiente. Después de tantas dudas y críticas puede parecer que la mejor opción sea acabar con la integración regional ya que no permite una alternativa inclusiva para los pueblos de América del Cono Sur (y América Latina como un todo). Por el contrario, continuamos apostando en una integración como alternativa a los desafíos del capitalismo contemporáneo y más aun en el caso del capitalismo dependiente de América Latina: Con derechos sociales, educación, salud, arte y cultura gratuita y de calidad para todas e todos, más igualdad de género y sin discriminaciones, con investigación científica al beneficio de la vida y no de las ganancias de empresas privadas y pro-

tegiendo el medio ambiente. Esas discusiones fundamentales seguramente podrán aprovecharse de los trabajos críticos de los colegas del Grupo de Trabajo sobre Integración Regional y Unidad Latinoamericana de CLACSO coordinado por Consuelo Silva Flores y de colegas que enriquecen el debate crítico como Julián Kan, Julio Gambina, Claudio Lara, Claudio Katz, Mathias Luce, Marcelo Carcanholo, Antonio Elias, Luis Rojas, Jaime Coronado, Fabio Luis, Jorge Marchini, Mario Rapoport, Andrés Musacchio y Rosa Marques, entre muchos otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CLACSO. Boletines del GT Integración y Unidad Latinoamericana, <https://www.clacso.org/pt/integracion-regional/>

INTAL – BID (2020). Informe Mercosur 2020, Sobre a pressão da agenda externa, <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Informe-MERCOSUL-2020-Sob-a-pressao-da-agenda-externa.pdf>

KAN, J. (2017). Una revisión del modelo de integración regional en América Latina durante los años noventa. Insumos para analizar el escenario actual. *Revista De La Red Intercátedras De Historia De América Latina Contemporánea*, (6), 60–80. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RIHALC/article/view/17027>

MUSACCHIO A. (2015). Los avatares del Mercosur en la crisis internacional, in *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 225-252. <https://revistas.dee.sp.gov.br/index.php/ensaio/article/view/2968/3556>

PAINCEIRA, J.P. & SALUDJIAN, A. (2021), « Latin American International Integration And Global Value Chains. What Changed After 2008 Global Financial Crisis », in Levy-Orlik N., Bustamente-Torres, J. & , L-P Rochon (eds), *Capital Movements and Corporations Dominance in Latin America: Reduced Growth and Increased Instability*, Edward Elgar, Cheltenham, UK & Northampton, MA (disponible en Junio 2021)

SALUDJIAN, A. (2017) Modelos de integração econômica regional na crise: Repensar um modelo de sociedade para a América Latina, Texto para Discussão del IE-UFRJ n. 31, https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2017/TD_IE_031_2017_SALUDJIAN.pdf

UNCTAD (2020). World investment report 2020, United Nations Conference on Trade and Development. Retrieved from <https://unctad.org/>

CONSTRUYENDO ARGUMENTOS DESDE EL GRUPO DE TRABAJO

**ENTREVISTA A
JORGE MARCHINI**

A 30 años del Mercosur: “La integración regional tiene el potencial para enfrentar los grandes problemas América Latina”

El Mercado Común del Sur (Mercosur) cumple 30 años de su lanzamiento, en medio de avances y retrocesos, y uno de los momentos más críticos para las economías latinoamericanas a raíz de las restricciones impuestas por la pandemia de la COVID-19.

Si bien el bloque regional ha logrado disminuir aranceles para facilitar los intercambios entre sus miembros, parece incapaz de dar un nuevo salto, no consigue encontrar una nueva senda de desarrollo para fortalecer su integración.

En entrevista exclusiva con el Centro de Investigación sobre Globalización (Global Research) para el Boletín “Integración regional. Una mirada crítica”, Jorge Marchini, integrante del Grupo de Trabajo “Integración regional y unidad latinoamericana” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), destaca que, si bien el Mercosur ha materializado algunas de sus metas, muchos de sus proyectos o bien han quedado en el tintero, o no se han impulsado lo suficiente.

Para relanzar la integración de este bloque regional, Marchini sugiere, por una parte, repensar el papel a desempeñar por América Latina en la economía mundial y, en paralelo, su propio modelo productivo y de desarrollo, hasta la fecha incapaz de satisfacer las necesidades de sus sociedades.

La integración regional puede, en este sentido, contribuir a lograr ese objetivo. Articular una nueva estrategia de integración, comenta el economista argentino, deberá realizarse a través de un análisis detallado, que tome en cuenta las áreas de

oportunidad entre los diversos sectores de las economías, a fin de lograr una mayor complementariedad.

¿Cuál es tu balance del Mercosur a 30 años de su nacimiento? ¿Consideras que ha logrado fomentar la integración de sus países miembros?

Hay que ubicar la evolución histórica de la región para poder hacer un balance, el punto de partida y el punto de llegada.

Recordemos que el Mercosur tenía por objetivo, por un lado, promover la integración a través de un mercado común, aunque en realidad nunca llegó a convertirse en un mercado común, sino una unión aduanera, a través del establecimiento de un arancel externo común y la eliminación de aranceles en el comercio al interior del bloque.

El Mercosur lo logró en un principio en la década de 1990, pero en el marco de lo que se denominó el “regionalismo abierto”, en el contexto de la transnacionalización de las economías. El Mercosur consigue cierta complementación en algunos sectores, como el automotriz y el de la petroquímica.

Uno de los problemas del Mercosur es que el sur toma como referencia de su integración, su objetivo de convertirse en mercado común, a la Unión Europea, que lleva un proceso de integración por etapas. En aquel momento el modelo europeo parecía funcionar.

Hoy el Mercosur es relevante. Tomando en cuenta que sus miembros establecieron un arancel externo común, se negocia de manera común, por ejemplo, en el tema de los acuerdos comerciales.

Con visiones distintas por supuesto claro, pero con el entendido de que para que un cambio

sea aprobado, los países que integran el bloque deben estar de acuerdo. No es casual que el Mercosur no tenga muchos acuerdos comerciales con terceros países.

En cuanto a sus problemáticas, observo tres principalmente. La primera tiene que ver con la brecha entre lo que aspira y finalmente se logra. Hay expectativas, buenos discursos e ideas, pero a veces no se consiguen materializar. Es cierto que no se ha logrado mucho en cuanto a armonía y complementación.

Ha habido algunos logros, como un pasaporte Mercosur, para facilitar el tránsito de personas. Se logró también homogeneizar y homoligar las normas para facilitar los intercambios comerciales. Pero hay mucho por hacer todavía.

La segunda gran problemática que observo tiene que ver con las asimetrías, principalmente entre las economías de países grandes (Argentina y Brasil) y países chicos (Paraguay y Uruguay).

Y finalmente, el tercer problema tiene que ver con el ingreso de nuevos países. Ha habido el intento de ampliar el Mercosur a través del ingreso de Bolivia, por ejemplo. O el ingreso de Venezuela, que luego fue suspendida tras cambios políticos.

De cualquier manera, Mercosur marca una referencia, tomando otra referencia a la vez, que fue la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), que no toma propiamente temas de tipo comercial, sino que aborda una agenda más amplia que no llegó nunca a asumir el Mercosur. Temas relacionados con la defensa, la educación, ciencia y tecnología, salud, etc.

El gran tema de la integración latinoamericana es la falta de una visión común de desarrollo y complementación. No es posible pensar que el mercado será el único capaz de resolver

los problemas de la región. Se requieren políticas públicas, coordinación y compensación entre un país y otro.

Hay una visión que afirma que la falta de avance del Mercosur se debe a que se ha “politizado”. Es decir, que el bloque regional ha operado bajo una lógica política, más que tomando en cuenta criterios económicos ¿Coincides con este punto de vista?

El Mercosur tuvo logros, sin duda, pero no ha logrado encontrar una nueva etapa. No ha conseguido promover un nuevo modelo de desarrollo, aun cuando sus países miembros tengan visiones económicas distintas.

En los primeros años de este siglo tuvimos auge en el precio de las materias primas (‘commodities’), las ideas en cuanto complejizar la matriz productiva de los países del Mercosur quedaron de lado, en buena medida porque se consideraban muy competitivos en la economía mundial dados los altos precios de las materias primas (‘commodities’).

Esta visión dejó de lado varios de los temas de la integración regional, por ejemplo, promover la complementariedad entre aparatos productivos, así como reducir las asimetrías entre países. Tampoco se avanzó en áreas como la educación, la migración de personas o la mejora de las condiciones de los mercados de trabajo.

En varios sentidos, hay que reconocerlo, los discursos de los dirigentes del Mercosur resaltaron mucho más que los logros mismos. Quedaron muchos proyectos pendientes de materializar. No se pasó de los discursos a acciones concretas orientadas a fortalecer la integración.

Con todo, no creo que el principal problema del Mercosur sea de tipo político. No es que el Mercosur no avance más porque se “politizó”. Más bien enfrenta hoy grandes dificultades porque no ha logrado encontrar un horizonte, no

ha logrado estar a la altura de las expectativas. Incluso hay que destacar que, a pesar de los últimos cambios de gobierno, no ha logrado encontrar una nueva vía.

Hoy la lógica del Mercosur está orientada hacia el “regionalismo abierto”, cuya idea consiste básicamente en liberalizar los intercambios entre los integrantes del bloque, pero también liberalizar los intercambios con terceros países, aunque a un ritmo menor con estos últimos.

Hay gobiernos que apoyan una mayor apertura. Lo vemos por ejemplo en el caso de Uruguay, que insiste en que los países que integran el Mercosur negocien acuerdos comerciales con terceros países, cada uno por su cuenta.

Sin embargo, me gustaría destacar que aun con gobiernos con visiones distintas, es posible hacer avanzar los procesos de integración regional de manera importante. Pero para hacerlo posible hay que tener algo en común, no solamente un discurso ideológico. Sobre todo, tener la percepción de que, una vez alcanzados ciertos logros, se sientan las bases para nuevos logros.

Todo parece indicar que, a últimas fechas, el Mercosur está más preocupado por sus relaciones con el resto del mundo, que en su propia integración. Se tienden puentes con la Alianza del Pacífico o con la Unión Europea, pareciera que para los integrantes del Mercosur esa es la forma de fortalecer su propia integración...

Bueno, es que hay dificultades en el entramado complementario real y dinámico y de alguna manera, compensatorio, entre países grandes y países chicos. De repente surgen también problemas en el comercio, por ejemplo, a través de devaluaciones competitivas, que provocan cambios en los precios relativos. O los cambios políticos, todos estos factores han incidido mucho en el Mercosur.

La otra cuestión tiene que ver con la visión que se tiene desde nuestra región. Es decir, cómo nos posicionamos como región respecto a la economía mundial. A veces se caricaturiza a nuestra región, presentándola como una región que busca aislarse del mundo. Y lo mismo sucede en el Mercosur.

Pero no se trata de eso, el Mercosur debe tener relaciones con el mundo. Ante las condiciones actuales de la economía mundial se requiere tener cierta complementación, siempre buscando claro, relaciones mutuamente favorables. No es el Mercosur contra el mundo. Lo que pasa es que el mundo también ha ido cambiando.

Más bien la gran pregunta es cómo ubicarse ante el mundo a raíz de los últimos cambios geopolíticos. Históricamente, América Latina asumió el rol de “patio trasero” de Estados Unidos, pero eso ha cambiado, principalmente a raíz de la irrupción de China, que ahora es el gran mercado a donde muchos de nuestros países exportan materias primas (‘commodities’).

Pienso que hay que elegir una referencia, un eje geopolítico digamos, un eje que nos permita mayores posibilidades de complementación. Hay que explorar nuevas posibilidades de encuentro entre las economías y las sociedades. América Latina se encuentra en una encrucijada. Estamos ante un momento muy complejo.

Desde América Latina tenemos que poner sobre la mesa, y a partir de estos temas establecer alianzas con el resto del mundo. En este sentido, la integración regional está llamada a jugar un rol muy importante. Lo que la región no puede permitirse, es quedarse solamente en el discurso.

Tenemos que hacer un esfuerzo muy grande para identificar nuestras dificultades y, a partir de ahí, crear generar políticas públicas que respondan a estas problemáticas.

Doy un ejemplo, el Mercosur está en estos momentos en condiciones de tener una política común en cuanto a la producción de mercancías relacionadas con la atención a la salud. Todos nuestros países tienen un problema común, de balanza de pagos: dificultades para conseguir divisas para poder comprar esos productos.

Pero también tenemos fortalezas, contamos con un potencial humano muy importante y también empresas. Dadas las necesidades en este momento, por la pandemia de la COVID-19, es más urgente que nunca a establecer una visión común con vistas a lograr resultados en materia de salud.

También hay que tener cuidado en no generalizar. Es decir, tenemos que hacer un análisis sector por sector. No es lo mismo el sector automotriz que el sector vitivinícola, o el sojero, por ejemplo. Se trata de diferentes actores, diferentes niveles de competitividad, etc. Estos elementos inciden mucho en las condiciones propias que hay que tomar en cuenta para poder establecer una visión común en la región.

¿Qué sigue para el Mercosur? ¿Qué elementos hay que poner sobre la mesa para su relanzamiento? ¿Cómo fortalecer la integración regional?

Hay qué pensar qué lugar nos corresponde en el mundo, pero desde una perspectiva realista. El mundo es testigo de grandes cambios y en varios sentidos. Hay transformaciones en curso en el área de la producción, cada vez más centrada en Asia-Pacífico. Cambios también en las condiciones financieras de la economía mundial. Hay diferencias de ritmo entre distintas áreas de la economía global.

Pensar sobre estas cuestiones puede hacerse individualmente, con base en las condiciones de cada país. Pero me parece que una de las fuerzas mayores de la integración regional es

estar unidos, pues abre la posibilidad de complementar y asentar mayores vínculos.

El punto de partida tiene que ser nuestra relación con el mundo. El segundo gran tema a considerar es el cambio de modelo productivo. Hoy está cada vez más claro que hemos sido relegados a la producción de materias primas ('commodities'), pero esto no alcanza para atender las necesidades de nuestras sociedades.

Sociedades cada vez más urbanizadas, ya no campesinas. Y los Estados tienen grandes presiones para cumplir con estas necesidades. A mi entender hay dos posibilidades, o atacamos estos problemas juntos, o entramos en un círculo vicioso de "sálvese quien pueda". Si optamos por este último camino las tensiones se van a incrementar, generando nuevas dificultades.

Tenemos que tener decisión para abrir horizontes nuevos. Tenemos que trabajar codo a codo, entre diferentes sectores, el académico, el privado y el público. Siembre buscando insertarnos en cuestiones concretas. Hay que dejar de hablar mucho y buscar hacer más, para finalmente hacer realidad un sueño que tiene el potencial para enfrentar nuestros grandes problemas: la integración regional.

Esta entrevista ha sido realizada por Ariel Noyola Rodríguez, corresponsal del Centro de Investigación sobre Globalización (Global Research) en América Latina y el Caribe en exclusiva para el Boletín "Integración regional. Una mirada crítica".

ACERCA DEL GRUPO DE TRABAJO

**PARTICIPA EN LAS PRÓXIMAS
PUBLICACIONES DEL BOLETÍN
“INTEGRACIÓN REGIONAL.
UNA MIRADA CRÍTICA”**

**OTRAS PUBLICACIONES DEL
GRUPO DE TRABAJO
INTEGRACIÓN REGIONAL Y
UNIDAD LATINOAMERICANA**

El boletín “Integración regional. Una mirada crítica”, en forma periódica convoca a sus investigadores miembros a publicar artículos breves, así como también a investigadores externos. Su periodicidad es bimensual. Cuenta con una amplia difusión a través del portal web institucional de CLACSO y por redes sociales. También divulgamos los artículos en otros portales web de centros de estudios y prensa de la región.

Si quieres publicar con nosotros, escríbenos al correo:

boletinintegracionregional@gmail.com

Te esperamos.

1.- BOLETINES.

NÚMEROS 1 AL 12.

Disponibles en internet <https://www.clacso.org/grupos-de-trabajo/boletines/>

2.- LIBROS.

2018. AMÉRICA LATINA. UNA INTEGRACIÓN REGIONAL FRAGMENTADA Y SIN RUMBO. Silva, C.; Kan, J. Y A. Noyola (Coordinadores). Coedición CLACSO – MEGA II – IADE. Santiago, Chile.

En internet disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190207040512/America_Latina_Integracion_Regional_Fragmentada.pdf

2014. DEMOCRATIC RENEWAL VERSUS NEOLIBERALISM. TOWARDS EMPOWERMENT AND INCLUSION.

Consuelo Silva and Claudio Lara, Editors. CLACSO – IDEAS – CODESRIA. Buenos Aires. December.

En internet disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20141219093404/Democratic_renewal.pdf

2013. NUEVOS ESCENARIOS PARA LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA. C. Martins y C. Silva (Coordinadores). Coedición CLACSO – U. ARCIS. Octubre, Santiago

En internet disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131016025228/NuevosEscenarios.pdf>

2013. LOS RETOS DE LA INTEGRACIÓN Y AMÉRICA DEL SUR / Carlos Eduardo Martins (Coordinador). 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

En internet disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20130920035225/GT-RetosIntegracion.pdf>

3.- CUADERNOS DEL PENSAMIENTO CRÍTICO LATINOAMERICANO

Nº 77, agosto 2020. Segunda época.

“ELEMENTOS DE LA INSERCIÓN EXTERNA DE BRASIL EN EL SIGLO XXI”.

Elaborado por Daniel Pereira Sampaio.

En internet disponible en <https://www.clacso.org/elementos-de-la-insercion-externa-de-brasil-en-el-siglo-xxi/>

Nº 75, junio 2020. Segunda época.

“AMÉRICA LATINA EN UN MARCO DE CRECIENTES DISPUTAS GEOPOLÍTICAS”.

Elaborado por Jorge Marchini.

“PARAGUAY UNA VEZ MAS SE CUESTIONA SI TAIWAN O CHINA”

Elaborado por Gustavo Rojas Cerqueira, Tom Long y Francisco Urdinez.

En internet disponible en <https://www.clacso.org/america-latina-en-un-marco-de-crecientes-disputas-geopoliticas/>

CONTACTANOS

CORREO ELECTRÓNICO:

boletinintegracionregional@gmail.com

SÍGUENOS EN TWITTER:

@GTIntegracionR1

SÍGUENOS EN INSTAGRAM:

@gtintegracionregional

SÍGUENOS EN FACEBOOK:

GT CLACSO Integración regional y unidad latinoamericana

El boletín tiene como objetivo la difusión de trabajos elaborados por investigadores miembros del Grupo de Trabajo y también por investigadores externos, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, con especial énfasis en la temática de integración regional de América Latina y el Caribe.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista del Comité Editorial.

Como siempre el Comité Editorial o Editor encargado del boletín organiza los contenidos y dirige respecto a la pertinencia de publicación de los artículos, teniendo en cuenta las temáticas de cada convocatoria. Sin embargo, no interviene ni introduce cambios en la redacción ni contenidos de los trabajos.

Este boletín es preparado periódicamente por el Grupo de Trabajo "Integración Regional y Unidad Latinoamericana" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

El Grupo de Trabajo "Integración Regional y Unidad Latinoamericana" está conformado por investigadores de diferentes universidades y centros de estudios de América Latina y el Caribe. Sus integrantes son los siguientes:

Alberto Rocha Valencia
Alexis Nicolás Saludjian
Alfonso Guillermo Pérez Molina
Allen Sabinus Henry
Amanda Barrenengoa
Ariel Noyola Rodríguez
Ariela Ruiz-Caro Reyes
Carlos Da Rosa Martins
Carlos Serrano
Clara Rivero
Claudio Eduardo Lara Cortés
Consuelo Paz Silva Flores
Daniel Pereira Sampaio
Dario Salinas Figueredo
Ernesto Alfredo Vivares
Fabio Luis Barbosa dos Santos
Francisco Javier Leyva Ortíz

Gerald Solano Aguilar
Gisele Lorena González Célis
Gregorio Vidal
Gustavo Rojas de Cerqueira César
Hugo Vega Formoso
Isaac Rudnik
Jaime Antonio Preciado Coronado
Jaime Estay Reyno
Jorge Marchini
Jose Félix Rivas Alvarado
Juan Francisco Morales Giraldo
Julián Alejandro Horassandjian
Julián Kan
Julieta Ramírez Torres
Leonardo Federico Manchón Cohan
María Teresa Zegada
Mariana Aparicio Ramírez

Maribel Aponte García
Martín Sanzana Calvet
Mayra Vélez Serrano
Paz Millet
Ramiro Luis Bertoni
Ramón Torres Galarza
Roberto Rodolfo Georg Uebel
Rosa María Marques
Rosalba Linares de Gómez
Rosmery Hernandez Pereira
Roy Mora Vega
Sergio Carpenter
Wagner Iglecias

Actualmente, este Grupo de Trabajo es coordinado por Consuelo Silva Flores.

COMITÉ EDITORIAL:
CONSUELO SILVA FLORES
JULIAN KAN

Diseño: Manuel Olate Céspedes

Contacto:
Escribenos a:
boletinintegracionregional@gmail.com
Siguenos en:
Twitter: @GTIntegracionR1
Instagram: gtintegracionregional