

EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL: ¿DESDE EL MERCOSUR A LA ALIANZA DEL PACIFICO?

Mauricio Macri's Government and the Regional Integration: from MERCOSUL to the Pacific Alliance?

*Anabella Busso¹
Julieta Zeliovich²*

Entre las opiniones sobre la dirección política y económica actual de Sudamérica sobresalen aquellas que subrayan la llegada de un “cambio” de dirección, iniciado en 2014 y profundizado en 2015. Numerosos académicos, periodistas y políticos anuncian el inicio de un nuevo ciclo liderado por gobiernos de perfil político conservador y defensores del liberalismo económico, que pone punto final al “giro a la izquierda” predominante a lo largo de la primera década del siglo XXI. Así, los planteos autonómicos, las propuestas neo-desarrollistas, las nuevas formas de regionalismo y la búsqueda de una identidad construida en torno a la noción de “patria grande” son presentados como tópicos del pasado.

En términos de resultados electorales y cambios institucionales los cimientos de esta descripción son sólidos. El triunfo de Macri en Argentina; la victoria de la oposición venezolana en el referéndum presidencial para iniciar un proceso revocatorio; la negativa vía plebiscito a Evo Morales para una nueva postulación en 2019 y el *impeachment* a Dilma Rousseff en Brasil; son las muestras más destacadas de dicho giro.

Sin embargo, las razones del cambio no se circunscriben al bienio 2014-2015. Con antelación a esta fecha, varios hechos presagiaban que los gobiernos progresistas enfrentarían dificultades vinculadas a sus modelos de desarrollo, sus estrategias de inserción internacional, sus propuestas de integración regional e, inclusive, su permanencia en el poder.

Desde la dimensión económica, la caída de los precios de los *commodities* desde 2012 afectó severamente a las economías sudamericanas lo que se complicó más aún en un contexto de crecimiento acotado de las economías centrales y de ralentización del comercio mundial, impactando sobre las condiciones socio-económicas domésticas.

¹ Profesora titular de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). (anabella.busso@fcpolit.unr.edu.ar).

² Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). (julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar).

Políticamente, la desaparición de la escena de liderazgos, como los de Da Silva, Kirchner y Chávez, que fueron centrales para el planteo de una alternativa distinta al paradigma neoliberal debilitó el eje político del giro a la izquierda. En este recorrido Chile, Colombia, Perú y México crearon en 2011 la Alianza del Pacífico (AP), dando lugar a una etapa de desafíos para el regionalismo posliberal (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2008) o poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Por otra parte, en la arena internacional, el incremento de la atención hacia Latinoamérica que se produjo durante la segunda administración Obama trajo consigo un conjunto de acciones gubernamentales y no gubernamentales destinadas a fortalecer los vínculos con los países del Pacífico que, salvo Ecuador, se identifican con los modelos de economía de mercado. En ese marco, los constantes halagos a la AP operaron como un desaire al MERCOUR, la UNASUR y la CELAC.

Ante este panorama, los planteos para alterar los patrones de la integración regional se constituyeron en una demanda de ciertos sectores de clase dirigente y de algunos grupos empresariales. Si bien es justo reconocer que dicha demanda ya figuraba en la agenda de algunos gobierno progresistas desde 2015 -de hecho Tabaré Vázquez al iniciar su segundo mandato manifestó su preferencia por el regionalismo abierto y solicitó flexibilizar el MERCOSUR³-, con la llegada de Macri al poder y el gobierno interino de Temer en Brasil, el tema se jerarquizó en la agenda. Su tratamiento se presentó ligado tanto a la forma en la que se evaluó el legado recibido como al (re) diseño de las respectivas estrategias de inserción internacional y, dentro de éstas, en los significados y potencialidad económica atribuidos a la integración regional.

En el caso específico de Argentina esto ha llevado a una sobreestimación de la AP y una subestimación del MERCOSUR que, junto a los intereses económicos y el perfil ideológico encarnado en la alianza electoral Cambiemos, podrían conducir a una toma de decisiones anticipada y riesgosa. Por ello, en este trabajo pretendemos desmitificar ambas calificaciones señalando que se trata dos procesos de integración disímiles, que reconocen diferentes recorridos históricos y que su posible “convergencia” -compleja desde el punto de vista jurídico y económico- debe ser pensada de manera cuidadosa. Esto significa a la luz de datos objetivos, y no de una transición política que, hasta el momento, se ha desarrollado sobre el supuesto de que todo lo anterior fue malo y necesita ser renovado.

Nuevos ejes para la inserción internacional argentina

Macri entiende que la inserción internacional argentina debe priorizar un perfil occidental que privilegie los vínculos con Estados Unidos y Europa y satisfaga las demandas de actores externos tales como estados centrales, corporaciones, sector financiero, etc. De manera consecuente, sus planteos económicos se asocian al libre mercado, mientras la gestión de gobierno incluye la representación de los intereses de las grandes empresas y las finanzas a través de la incorporación de CEOs al gabinete.

³ Ver, “Vázquez prometió a gremiales buscar un acuerdo con Europa”, Diario El País, Montevideo, 6 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/vazquez-prometio-gremiales-buscar-acuerdo.html>

Este cambio se trasunta tanto en la política exterior hacia el mundo y la región como en la valoración que se hace de la integración. En el ámbito sudamericano Macri visitó como presidente electo a Brasil, Chile y Uruguay pero, desde entonces, su discurso adelantó la intención de flexibilizar el MERCOSUR y acercarse a la AP. Sus posteriores viajes a Colombia y Perú, la llegada a Buenos Aires del presidente Peña Nieto, así como la decisión de sumar a la Argentina como observador de la AP confirman la tendencia del actual gobierno.

Un dato particular –y preocupante- fue la postura de Argentina frente al *impeachment* a Rousseff. En contraste con las declaraciones de Bolivia, Ecuador, Venezuela y del Secretario General de la OEA, Buenos Aires apoyó la gestión de Temer, recibiendo al Canciller Serra en pleno conflicto. En tal ocasión ambos gobiernos explicitaron la necesidad de flexibilizar el MERCOSUR. Meses más tarde, rispideces políticas con Venezuela introdujeron una verdadera crisis institucional en el bloque, cuando Argentina, Brasil y Paraguay se opusieron a que Venezuela asumiera la Presidencia Pro Tempore (PPT) del MERCOSUR, cuyo mandato le correspondía por orden rotativo al iniciarse el segundo semestre de 2016. Esta oposición que pretendió justificarse en el incumplimiento de DD.HH. por parte del gobierno de Maduro así como en los compromisos pendientes de Venezuela respecto de la normativa del bloque, en realidad puede interpretarse como un rechazo a que la PPT quede en manos de un gobierno populista en un momento de redefiniciones próximas a un giro aperturista.

Desde una perspectiva global, los interlocutores seleccionados por el gobierno de Macri también mostraron una inclinación hacia el libre comercio. Esta postura apareció en la visita del presidente a Davos, en los encuentros con Obama y con la Canciller Merkel, donde temas como la AP, las aspiraciones argentinas de sumarse al TTP y el deseo de acelerar la firma del acuerdo de libre comercio MERCOSUR-UE cruzaron la agenda.

Contrapuntos en materia de integración económica-comercial

Como ya adelantamos, la asunción de Macri alteró el significado atribuido a la integración regional, producto de ello la AP fue presentada como una vía mucho más exitosa que el MERCOSUR para la inserción en el siglo XXI. Su flexibilidad y pragmatismo fueron valorados por sobre la estructura económica, política, social e institucional del MERCOSUR. Sin embargo, debe reconocerse que se trata de dos procesos de integración de carácter estructuralmente distinto, que remiten a objetivos y modelos de desarrollo diferentes, y cuya comparación y valoración no puede orientarse sólo por componentes políticos ideológicos.

Producto de las diferencias en el sustrato ideológico de cada proceso, una primera distinción entre la AP y MERCOSUR es la existencia o no de una dimensión externa, a partir de la presencia o ausencia de un arancel externo común (AEC)⁴. Mientras que en el caso del MERCOSUR el AEC ha llevado a establecer patrones comunes –aunque limitados- en materia de política comercial entre los países miembros, contribuyendo a

⁴ La existencia de un AEC determina la capacidad de cada Estado de negociar de manera individual con terceros estados, y fijar su política arancelaria. Mientras que entre sus críticos se señala la rigidez que este esquema supone frente a realidades nacionales e internacionales cambiantes, quienes defienden estas medidas señalan que la dimensión externa aporta dinamismo y cohesión al proceso de integración, reduce los riesgos de desviación de comercio y de inversiones, y contribuye a reducir el *spaghetti bowl* de acuerdos comerciales que desafía a la gobernanza global del comercio internacional.

mitigar el crecimiento de las asimetrías, en la AP observamos una dispersión en materia de políticas arancelarias de hasta tres veces la del MERCOSUR. Si bien todos los miembros de la AP tienen acuerdos de libre comercio con EEUU, la UE, y con algún país asiático –lo cual contribuye a darles un bagaje de instrumentos comunes–, en sus vinculaciones con el resto del mundo difícilmente puedan ser considerados como un bloque homogéneo y, de surgir diferencias entre sus gobiernos, existirían menor cantidad de elementos para mantener su cohesión.

Si bien la AP plantea ser una plataforma para las relaciones externas de sus miembros, su potencialidad y atractivo, como proceso de integración, radica en su mercado interno, el cual combina el 35% del PBI de América Latina, y podría ubicarse en el octavo lugar como bloque comercial a nivel mundial (Bustamante y Rivera, 2015). En comparación el MERCOSUR puede ser considerado, según datos del Banco Mundial, la quinta mayor economía del mundo, reuniendo un PBI de US\$3,5 billones.

El comercio de intrazona es mucho más variado y significativo en el marco del MERCOSUR que en la AP. Entre el 2010 y 2015 el comercio intrazona del MERCOSUR fue de un 15.9%, en promedio respecto de las exportaciones e importaciones totales de los países miembros; mientras que en la AP el comercio intrazona alcanzó apenas un 3.5% promedio, para el mismo período⁵. De hecho en la comparación entre uno y otro bloque debe notarse que el comercio de los países de la AP con el MERCOSUR supera al comercio intrazona, siendo el 4.3% del comercio total. En todos los casos, sin embargo, estos intercambios denotaron una mayor agregación de valor que el comercio hacia socios de extrazona.

Adicionalmente, entre el MERCOSUR y la AP subyacen diferencias en cuanto al tipo de normas acordadas. Mientras el MERCOSUR sigue el parámetro de los acuerdos europeos, la AP se asemeja a los acuerdos de libre comercio promovidos por los EEUU. Como consecuencia, en tanto que la estructura institucional del MERCOSUR es más sólida, la AP presenta mayor capacidad de intrusión dentro de la agenda económica doméstica. Se establecen pautas comunes en materia de facilitación del comercio, contratación pública, comercio transfronterizo de servicios, inversión, servicios financieros, servicios marítimos, comercio electrónico, y telecomunicaciones. En tal agenda el MERCOSUR o bien carece de disposiciones comunes, o las tiene, pero no las aplica (SELA, 2014).

Hacia la Convergencia en la Diversidad

El paralelo trazado hasta este punto no debe dar la idea de que se trata de opciones excluyentes. Existe una complementariedad potencial entre ambos procesos, pero ésta sólo resulta viable si el gobierno de Macri mantiene un accionar conjunto al MERCOSUR, en vez de optar por una estrategia unilateral.

Con el nombre de “convergencia en la diversidad” fue que en el año 2014 tanto desde el sector público, como desde organismos internacionales como la CEPAL comenzó a promoverse el acercamiento entre los dos principales bloques comerciales de América Latina. El nombre alude a reconocer las diferencias inherentes a

⁵ Debe notarse que en tal período aún no habían entrado en vigor las nuevas regulaciones comerciales de la AP, aunque se encontraban vigentes los acuerdos comerciales que Chile, México, Colombia y Perú tenían con anterioridad a 2011.

dos modelos de desarrollo que se encarnan en la integración y que no niegan la existencia de vías para la cooperación. Conforme a Peña la clave de la convergencia radica en la elaboración de agendas cortas y hojas de ruta flexibles entre los países interesados, todo bajo el marco de la ALADI (Peña, 2014).

En efecto, el punto de partida debe reconocer que los países del MERCOSUR ya poseen acuerdos con beneficios arancelarios con los países miembros de la AP. Mantienen tratados de libre comercio con Chile (1996); Perú (2004); y Colombia (2005); mientras que con México han firmado un Acuerdo Marco (2002). La cobertura de estos tratados llega al 100%, en el caso de Chile, mientras que en el caso de Perú y Colombia alcanzan el 88% y 90% de desgravación, respectivamente. Con esa base durante los años 2014 y 2015 se trabajó en la exploración de agendas “posibles” por fuera de la arancelaria. Entre otros, la CEPAL identificó como potenciales áreas de trabajo las de facilitación de comercio; acumulación de origen; movilidad de personas; estadísticas sobre comercio de servicios; ciencia y técnica; sustentabilidad; transporte; energía; políticas industriales; aproximación conjunta hacia el Pacífico; y turismo.

En sintonía con los cambios en los gobiernos, los discursos y acciones a partir de 2016 no han ponderado esa agenda, sino que se han centrado en una convergencia *sin diversidad*. Se ha explorado la celebración de nuevos acuerdos comerciales, que implican ya no sólo el abordaje de las desgravaciones arancelarias pendientes, sino también la agenda de integración profunda que AP comienza a forjar, a semejanza de otros acuerdos como el TPP, y que MERCOSUR no posee. Su adopción implicaría, claro está, una redefinición en cuanto al sustrato de desarrollo que ha promovido el MERCOSUR hasta la fecha. El costo parece ser elevado, especialmente si se considera que estudios recientes se muestran escépticos respecto de las ventajas que podría conseguir Argentina en materia de comercio exterior a partir del eventual acuerdo (Paikin y Perrota, 2016).

Estos esfuerzos hacia un viraje aperturista han sido acompañados por un discurso que pondera además a la AP como vía para la inserción de la Argentina en la región asiática, y que critica el limitado alcance que ha tenido el MERCOSUR para lograr nuevos acuerdos comerciales. Sin embargo, encontramos que se trata de expectativas equivocadas, siendo que un acuerdo de libre comercio no tendría capacidad para potenciar las exportaciones de un país a terceros mercados. Respecto de las economías asiáticas con las cuales los miembros de la AP tienen acuerdos comerciales, lo que puede lograrse a través de un acuerdo semejante –sea impulsado por MERCOSUR o por Argentina– es la mejora de las condiciones de competencia que los productos nacionales enfrentan respecto de los asiáticos en los mercados de la AP. Respecto del MERCOSUR, su parálisis en la dimensión externa solo es tal en tanto que no se hallen consensos entre sus miembros respecto de las estrategias de vinculación con el resto de la economía global.

En cuanto al contexto internacional, este discurso hacia una integración regional tiene lugar en un momento de retracción de las ideologías liberales. Por un lado, debe notarse que el comercio mundial atraviesa un período de lento crecimiento, de apenas 2,5% anual, y de incremento de las barreras proteccionistas comparable a la de la crisis de 2011. Por otra parte, cabe señalar que en los EEUU, actor central en el proceso de expansión de la globalización, los partidos demócratas y republicanos que otrora promovieron la extensión de un régimen liberal de comercio, hoy plantean en las candidaturas de Clinton y

Trump, profundas revisiones a la política comercial, dando cuenta así de una mayor necesidad de intervención del Estado frente a los efectos nocivos de la globalización comercial.

Conclusiones

El cambio ideológico que aparejó la llegada del gobierno de Macri en la Argentina resinificó el rol de la integración regional dentro de la estrategia de inserción internacional. Tal como observamos en las páginas anteriores, el acercamiento hacia la AP y la predica por la flexibilización del MERCOSUR son las principales manifestaciones de ese cambio. Sin embargo, el contraste de esos discursos con los datos de la realidad sugiere que se ha generado una expectativa desmesurada respecto de las potencialidades de la AP, que no ha sido analizada objetivamente, al igual que ha sucedido con la crítica del MERCOSUR.

El aspecto de mayor preocupación de este proceso a nuestro criterio es el desconocimiento de los antecedentes, y en particular el planteo de una convergencia sin diversidad, que lesiona una de las características más ricas de las relaciones económicas y políticas latinoamericanas de la última década y media cual ha sido la de una mayor cooperación entre actores heterogéneos y variados. El discurso liberal siempre ha tenido pretensiones de hegemónico, no obstante, esta nueva oleada en América Latina se da a destiempo de los debates norteamericanos y europeos, lo cual incrementa los riesgos potenciales de una decisión no tan claramente estratégica.

La vinculación entre AP y MERCOSUR no puede quedar limitada a cuestiones de carácter ideológico, requiere un análisis mucho más profundo de las condiciones estructurales del vínculo –y que este artículo alcanza meramente a presentar-.

REFERENCIAS

- BUSTAMANTE, Gilberto Aranda; RIVERA, Jorge Riquelme. ¿Es Posible la Convergencia en la Diversidad? Chile entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**. Bogotá, vol. 10, no 2, p. 163, 2015.
- MOTTA VEIGA Pedro da; RIOS Sandra. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- PAIKIN, Damián; PERROTTA, Daniela. La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. **Aportes para la Integración Latinoamericana**. La Plata, vol. 22, n. 34, p. 67-101, 2016. Disponible em: < <http://goo.gl/ScGMwf>> Acceso em julio 2016.
- PEÑA, Félix. **Los resultados de un diálogo oportuno y constructivo. Avances hacia una estrategia regional de convergencia en la diversidad**. Newsletter, 2014. Disponible em < <http://goo.gl/I3QTUC> > Acceso em julio 2016.
- RIGGIROZZI Pia; TUSSIE Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI Pia; TUSSIE Diana. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America**. P. 1-16. Dordrecht: Springer, 2012.
- SANAHUJA José Antonio. Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. In: MARTÍNEZ, Laney; PEÑA, Lázaro; VAZQUEZ, Mariana.

Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES, 2008.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO – SELA. Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). **Informe distribuido en XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano.** Caracas, doc SP/CL/XL.O/Di N° 8-14, 2014. Disponible em <<http://goo.gl/Wciplm> > Acceso em julio 2016.

Recebido em 04 agosto de 2016.

Aprovado em 09 de setembro de 2016.

RESUMEN

Durante los últimos meses Sudamérica ha atravesado una serie de cambios político-ideológicos que han impactado en la integración regional. En Argentina, la asunción del gobierno de Macri ha llevado nuevas valoraciones respecto de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR. En este trabajo pretendemos analizar el sustento de tales calificaciones señalando que su posible “convergencia” debe pensarse de manera cuidadosa.

Palabras Chaves: Integración Regional, MERCOSUR, Alianza del Pacífico

ABSTRACT

In recent months South America has undergone a series of political and ideological changes that have impacted on regional integration. In Argentina, the assumption of Macri's government has led to reassessments regarding the Pacific Alliance and MERCOSUR. In this paper, we analyze the livelihood of such qualifications, noting that a possible "convergence" should be thought carefully

Keywords: Regional Integration; MERCOSUR; Pacific Alliance;