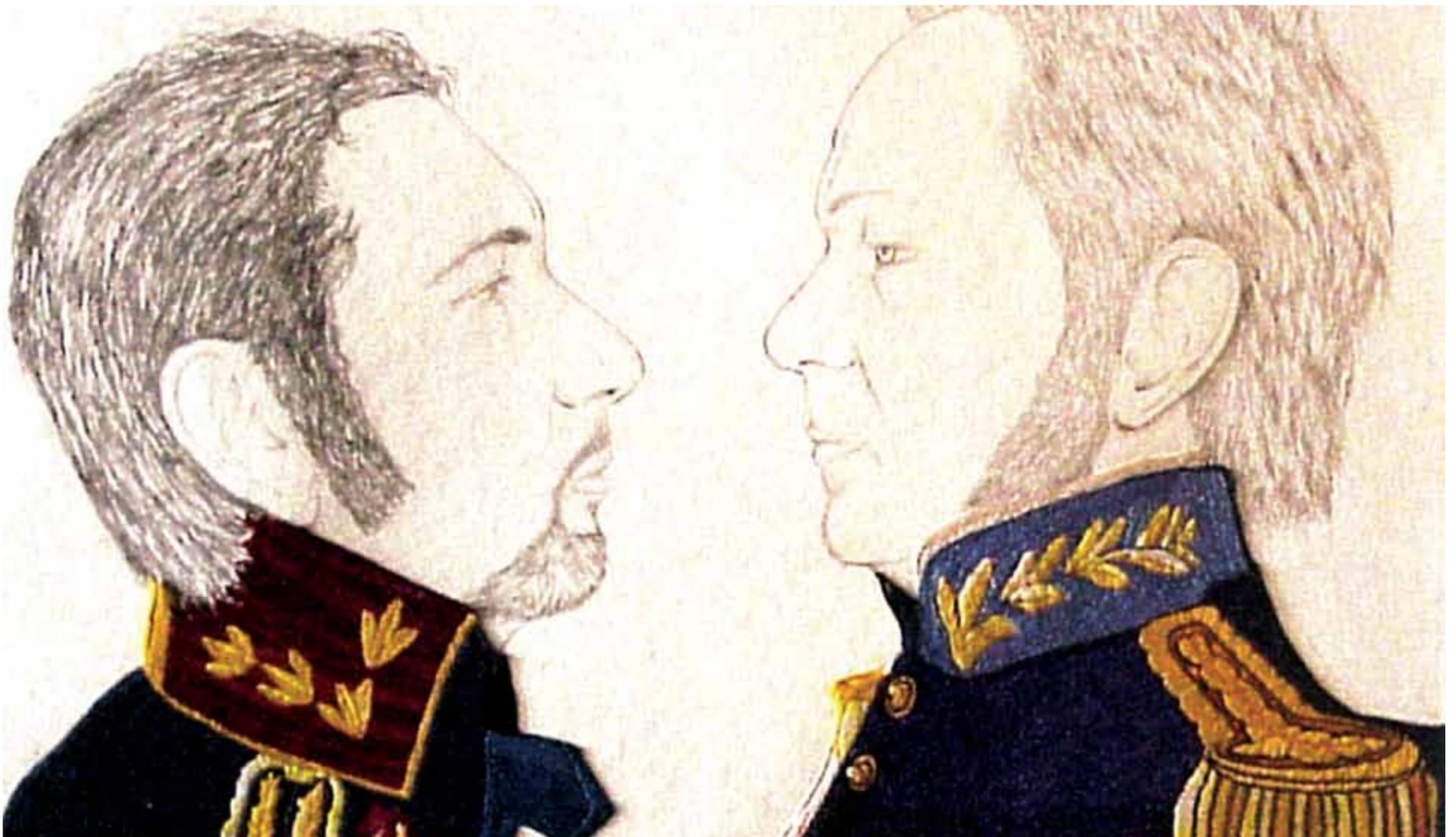


El sesgo hacia un mayor contenido político y de defensa de los intereses comunes de los países asociados, que impulsaron en el Mercosur los gobiernos llamados progresistas entre 2004 y 2015, se invierte ahora con la llegada al poder de las fuerzas conservadoras en Argentina y Brasil.

Arduo pasado y dudoso futuro de las uniones regionales

Un proceso de desintegración

por Mario Rapoport* y Julián Kan**



Leo Chiachio-Daniel Giannone, *Próceres*, 2004 (gentileza Fundación OSDE)

Una cuestión que forma parte del discurso “globalizador” se refiere al tipo de relaciones existentes entre la globalización y las integraciones regionales, ya sea los espacios económicos regionales marcados por procesos de integración “de iure” –Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Mercosur– o, “de hecho”, (Asia-Pacífico). Estos procesos son considerados, por algunos especialistas, como mero reflejo y cauce de la globalización económica. Los mercados ampliados se deberían, sobre todo, a un salto cuantitativo en las corrientes de inversión transnacionales y en las modalidades de fusiones y asociaciones empresarias, dando como resultado una expansión de la inversión directa de distinto origen en las diferentes áreas regionales consideradas en su conjunto (1).

Esta concepción globalista de la regionalización entiende que la tendencia a la conformación de mercados protegidos y a la constitución de bloques comerciales es una consecuencia no deseada del proceso globalizador, atribuible, exclusivamente, a las

decisiones subjetivas de los Estados. Se escinde así la economía de la política y de la historia, dejando fuera del campo de análisis una serie de factores.

Uno de ellos es la diversidad de orígenes y tendencias determinantes de cada proceso de integración tal como se verifican en la realidad. La unificación europea tuvo desde sus inicios una fuerte connotación geoestratégica y económica en los marcos de la asociación con Estados Unidos frente a la expansión comunista (cuyos comienzos se encuentran en el Plan Marshall) y, más tarde, como instrumento para una mejor defensa de los intereses propios con respecto a la hegemonía estadounidense.

El TLCAN constituye, por un lado, la coronación de un proceso previo de asociación económica con desiguales características entre Canadá y Estados Unidos y este último país y México y, por otro, un movimiento de respuesta político-estratégica de Washington al proceso de regionalización europea y al desafío asiático. El mismo se procuró proyectar hacia el resto del hemisferio americano, con la Iniciativa de las Américas, luego transformada en el recordado ALCA, pero resistido posteriormente por

los países del Mercosur y por un heterogéneo conjunto de sectores sociales y políticos de la región.

En un proceso aún no definido, el Mercosur, nacido en 1991 aunque empezó a funcionar en 1995 como Unión Aduanera, constituye la dificultosa culminación de una serie de viejas iniciativas frustradas. Concebido para el logro de mayores niveles de desarrollo nacional basado en la ampliación de los mercados internos y de los intercambios comerciales y de una potenciación del poder negociador de los distintos países en el orden mundial, el Mercosur atravesó diferentes etapas, tanto de logros como de crisis y tensiones. En este contexto, la problemática del Mercosur ha sido tratada numerosas veces e incluye un dilema: lograr una mayor convergencia con el proyecto hemisférico norteamericano o promover una política de creciente diversificación comercial y económica con el resto del mundo.

Con la vuelta de las fuerzas conservadoras al sur de la región pareciera que el primer camino está por predominar. El continente es un caldero en ebullición, donde las democracias han reemplazado ahora a las políticas de los viejos gobiernos militares me-

dianter el bombardeo de los medios de comunicación, la transgresión de las libertades civiles y nuevos repartos de riqueza a favor de las corporaciones y sectores económicos más poderosos. Subsisten además serias contradicciones en el seno de cada proceso de integración entre fuerzas económicas divergentes, regiones desarrolladas y subdesarrolladas y Estados nacionales, como las diferencias de tamaño y poder económico entre las naciones y dentro de los mismos países entre las diferentes regiones. A su vez, la funcionalidad de esos procesos regionales que respondía a trayectorias históricas y procuraba hacer avanzar a los antiguos espacios nacionales a nuevas etapas de desarrollo, facilitó la expansión de empresas multinacionales por sobre sectores empresarios locales, y en ellos también juega la competencia económica, política y estratégica mundial.

El rechazo al ALCA

La primera década del siglo XXI trajo la crisis de la gobernabilidad neoliberal y con ella el rediseño de las iniciativas de integración regional provenientes de los años noventa, en la que el mercado y los capitales fueron los sujetos destacados de los principales acuerdos regionales.

En un contexto de cambios políticos en el conjunto de la región desde el “Consenso de Buenos Aires” firmado por Kirchner y Lula en octubre de 2003, el bloque Mercosur tuvo una gran revitalización, tanto económica como política. La mayor cohesión interna lograda por él y los acuerdos con la Venezuela de Hugo Chávez jugaron un papel estelar en la derrota del ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata. Dice Jorge Taiana, un protagonista del hecho: “El ALCA había empezado en la primera reunión en Miami en 1994 (que iba a ser su sede). En 1994, con Clinton se hace la segunda reunión, después en Chile en el 98, y todos estaban a favor del ALCA, de un acuerdo de librecomercio. Luego hubo una tercera reunión que fue en Quebec y ahí hubo dos problemas: el primero es Chávez, que no está de acuerdo, dice ‘yo no estoy de acuerdo, no firmo’ [...]. El único de los 34 que se opone en esta cumbre fue este hombre [...] el otro dato que llama la atención es que hay movilizaciones en contra. La cumbre de Quebec es una cumbre que por primera vez tiene que estar cerrada, ya que hay miles de tipos que protestan en la puerta” (2).

Si bien las tensiones económico-comerciales entre Argentina y Brasil continuaron, tuvieron otro tratamiento político desde las cancillerías, los ministerios de Economía y las secretarías de Comercio, a la vez que nuevas áreas de integración tuvieron significativos avances (educación, migraciones, cultura y ciudadanía) (3).

En ese contexto, se desarrollaron instancias de integración y cooperación regional más políticas; por un lado el ALBA, con un modelo alternativo de integración mediante intercambios solidarios y cooperativos, emanado de los acuerdos entre Venezuela y Cuba, a los que luego se sumaron Bolivia, Nicaragua y Ecuador. Por otro lado, la UNASUR y la CELAC, que desarrollaron una mayor cooperación política entre los países de la región con una agenda orientada por temas de soberanía, recursos naturales y defensa, entre otros, que la diferencia de los objetivos que persiguen los TLC. Sin la presencia de Estados Unidos, constituyeron una novedad en la historia de los procesos de integración latinoamericanos. Todas estas iniciativas presentaron una mayor coordinación política regional, el intento de una integración con mayor autonomía y, a su vez, desplazaron a un segundo plano la cuestión comercial como eje rector de la vinculación entre los países de América Latina, en consonancia con el proceso de repolitización post neoliberal en el interior de varios de ellos.

Con el comienzo de la crisis global en 2008, se volvió a instalar la necesidad, tanto por parte de los grandes capitales como de los Estados centrales, de relanzar iniciativas que profundizaran o expandieran los lazos económicos comerciales a diversas partes del globo, para levantar niveles de consumo e intercambio, expandir inversiones, llegar a nuevas áreas de influencia y sin duda frenar el despliegue de

los BRICS, sobre todo de China. Ese nuevo avance se enfrentó a una región en el momento de hegemonía de los denominados gobiernos progresistas que desplegaron aquella integración regional más política, algo más proteccionista desde lo económico y más reacia a abrirse al mercado mundial. Aun así, el nuevo empuje del capital hacia mega acuerdos globales se terminó afianzando en los últimos tres o cuatro años, y este intento de recuperar la región por parte de los países centrales y los grandes capitales comenzó a tener impacto en el presente de América Latina. Por ejemplo, la consolidación de la AP (Alianza del Pacífico) y ésta como puente de ingreso al TPP (Acuerdo Transpacífico), constituyen parte de esta nueva escalada.

Reconstitución del eje neoliberal

Cuando entre 2003 y 2005 el ALCA se tornó inviable, el despliegue de los Tratados de Libre Comercio bilaterales (TLC) aseguró a Estados Unidos una base mínima para poder reconstituir un vínculo con la región. El desarrollo de una política regional que fomenta una integración basada en el intercambio comercial y cercana a la política exterior y regional norteamericana se asocia a la manutención en el orden interno de las políticas económicas neoliberales. En efecto, a contramano de lo acontecido en el resto de la región entre 2005 y 2015, Chile, Perú, Colombia y México conservaron políticas más cercanas al ideario neoliberal y priorizaron la negociación de un TLC con Estados Unidos y un acercamiento a su política externa (4).

El ingreso como observador de Argentina a la AP en la última cumbre de Santiago de Chile, a partir del cambio de gobierno de diciembre de 2015, empezó a plasmar en hechos el reiterado anuncio de “abrirse al mundo” y a los mercados realizado por el núcleo gobernante de Cambiemos. La crisis del Mercosur, con el todavía indeterminado ingreso de Venezuela en función de su situación política interna, el permanente descontento de Uruguay y Paraguay con el bloque, y la reanudación de las negociaciones por un TLC entre el Mercosur y la UE, saludada con énfasis por los nuevos mandatarios de Argentina y Brasil, dan una muestra del cambio de dirección en los modelos de integración (o desintegración) regionales.

En efecto, la Argentina de Macri y el Brasil de Temer son más propicios a reformular el Mercosur. Lo más probable es reducirlo a una zona de librecomercio, eliminando la política aduanera común, que lo caracteriza como unión aduanera dentro del sistema jurídico internacional. Otra opción es flexibilizar la posibilidad de que algunos de sus miembros firmen acuerdos de preferencia arancelaria o TLC en forma individual. También, acercarse como bloque a un acuerdo preferencial con la AP y profundizar el acuerdo de librecomercio con la UE (sobre lo que sí se han manifestado claramente ambos gobiernos) o asociarse a los mega acuerdos de liberalización comercial en danza. Por el momento, los dos nuevos gobiernos se concentran en la situación de Venezuela y acordaron alentar su salida del Mercosur, al menos mientras continúe en el poder Nicolás Maduro, lo que a su vez repercutirá en una mayor debilidad para el ALBA.

¿Cómo impactará en el escenario latinoamericano actual el acercamiento de Estados Unidos a Argentina y Brasil y sus nuevos gobiernos de derecha desarrollado por Obama, con la llegada de Trump? ¿Cómo convivirán el UNASUR y la CELAC, organismos más políticos e independientes, con los gobiernos que potencian nuevamente ese modelo exclusivamente económico-comercial de integración? ¿Se reducirá el Mercosur a una zona o área de librecomercio eliminando la política arancelaria común que lo identifica como unión aduanera? ¿Existirá un acuerdo de librecomercio como bloque con la AP o con Estados Unidos? ¿Cuál será el futuro del ALBA?

Difícil es esbozar una respuesta clara a todos estos interrogantes. A su vez, la actual desglobalización establece entre los Estados una competencia feroz en el comercio internacional en retroceso, donde los países más poderosos siguen siendo proteccionistas a ultranza, como Estados Unidos con sus subsidios

agrícolas o Europa con su política agrícola común, o utilizan devaluaciones competitivas. En el caso de Argentina el intercambio con Estados Unidos es absolutamente negativo y el intento de conformar un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea sólo beneficia a las transnacionales, en un continente en problemas porque tampoco sus integrantes están de acuerdo en abandonar su proteccionismo agrario (5). Hay que tener en cuenta que más allá de las trabas comerciales, a los europeos les interesa avanzar

El nuevo empuje del capital hacia mega acuerdos globales se terminó afianzando en los últimos tres o cuatro años.

en el área de servicios, privatizaciones, recursos y desregulación financiera, para lo que cuentan ahora con gobiernos más propensos a ello en el Cono Sur. Si las agendas de negociación por este acuerdo de librecomercio, al igual que las de las iniciativas más globales como el TPP y TISA (6), continúan siendo silenciosas, las posibilidades de intervenir sobre ellas son menores y los efectos sobre la autonomía regional

lograda en la primera década del siglo XXI serán aun peores.

La caída del comercio y los mercados mundiales no tiene que ver sólo con el proteccionismo, tiene que ver también con el menor interés de las empresas multinacionales en invertir en otros países que consideran inseguros. De todos modos, el comportamiento de la inversión extranjera directa no ha traído nunca grandes beneficios al país. Por un lado, ha succionado riquezas a través del flujo de sus ganancias hacia el exterior; por otro, no ha incorporado procesos tecnológicos nuevos que aporten a nuestro desarrollo económico (7). Pero aprovecharon claramente los procesos de integración regional, comenzando por el Mercosur, ampliando sus mercados en la región, y ahora resultan más beneficiadas con la liberalización de controles y la disminución de tributos y retenciones, mientras el empleo y el mercado interno resultan afectados. Sin embargo, los pueblos de nuestra región cuentan con una experiencia reciente de resistencia y terminarán haciendo memoria ante el fracaso del neoliberalismo y un contexto internacional diferente, convulsionado con la llegada de Trump, e irán dando respuesta a muchos interrogantes. ■

1. Charles Oman, *Globalization and Regionalization: the challenge for developing countries*, OCDE, París, 1994.

2. Entrevista a Jorge Taiana, en Mario Rapoport, *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016*, Buenos Aires, Editorial Octubre, pp. 808-809.

3. A partir del Consenso de 2003 se avanzó en aspectos políticos e institucionales. Entre otras cuestiones del recordado encuentro, se decidió dar inicio al Parlamento del Mercosur.

4. Sobre el ciclo reciente (2005-2015) de la integración regional, véase Julián Kan (comp.), *El No al ALCA diez años después. La Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*, Editorial de la FFyL-UBA, Buenos Aires, 2016.

5. Vale la pena recordar que las negociaciones entre el Mercosur y la UE se detuvieron en 2005 por los mismos motivos que las del ALCA –aunque sin el impacto político que tuvieron las de éste–, como el problema de los aranceles y subsidios internos que los países centrales no se comprometían a levantar, la exigencia de una fuerte desgravación arancelaria de las estructuras productivas de la región, una gran presión por las compras gubernamentales, las patentes intelectuales y nuevas formas de soberanía financiera en beneficio de las multinacionales, entre otros aspectos.

6. Podemos también incluir la agenda que retomará la OMC en su próxima reunión global en diciembre de 2017, que tendrá lugar nada menos que en la ciudad de Buenos Aires.

7. M. Bekerman y D. Vásquez, “Inversión extranjera directa y estructura productiva en la posconvertibilidad”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 56, N° 219, Buenos Aires, septiembre-diciembre de 2016.

*Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires.

**Doctor en Historia de la UBA. Investigador del CIHERSI-IDEHESI (UBA-CONICET).