

LOS CONDICIONANTES HEGEMÓNICOS SOBRE LAS ALTERNATIVAS REGIONALES DE DESARROLLO EN EL SUR. EL CASO DEL MERCOSUR Y LAS PERSPECTIVAS DEL ALBA Y LA UNASUR

María Victoria Mutti *

INTRODUCCIÓN

A mediados del siglo XX, nuevas contribuciones teóricas con influencia gubernamental comenzaron a dar cuenta críticamente del “deterioro en los términos del intercambio” que afectaba a los países latinoamericanos y de la necesidad de transformar el histórico patrón de intercambio comercial promoviendo la industrialización de las economías de la región. En consonancia directa con esas consideraciones, la estrategia de los gobiernos – en aras de aumentar su independencia económica y reducir su vulnerabilidad externa – fue la industrialización por sustitución de importaciones, en el marco de mercados internos protegidos de la competencia exterior. Durante el período de sustitución de importaciones, la integración regional se materializó en distintas iniciativas regionales y subregionales en lo que se dio a llamar regionalismo “hacia adentro” o “cerrado”. Posteriormente, producto de serias dificultades internas de los

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario; Magíster de la Universidad de Buenos Aires en Procesos de Integración Regional c/ énfasis en Mercosur (especialización en Desarrollo Económico); Investigadora y Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Integrante del Área de Relaciones Internacionales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Estados y, sobre todo, debido a la imposibilidad de articular un proceso de integración de gran alcance que abarcara a toda la región, se comenzaron a impulsar esquemas más flexibles que permitiesen a los países miembros asumir compromisos parciales y diferenciales. Fue en ese nuevo marco que, a mediados de la década del ochenta, los gobiernos democráticos de Argentina y Brasil comenzaron a diseñar el proceso de integración del Mercado Común del Sur, más conocido como MERCOSUR. Esperaban que la integración regional contribuyera a consolidar los recientemente conquistados regímenes democráticos, desarticular las hipótesis de conflicto hasta ese momento prevalecientes y superar la marginación política internacional. Asimismo, buscaban que el proceso de integración permitiera alcanzar el desarrollo económico regional y lograr una mayor competitividad a escala mundial, mediante una política de sustitución de importaciones ampliada, con especialización sectorial y apertura limitada.

A pesar de dichas expectativas iniciales, hacia fines de la década de los ochenta ambos países se enfrentaron a una profunda crisis económica, política e institucional, cuya salida fue pensada a partir del endeudamiento externo y el neoliberalismo. Paralelamente, fue ganando espacio una nueva concepción sobre la integración regional. En efecto, la integración dejó de estar instrumentada “hacia adentro”, en sintonía con los esquemas aplicados desde los años sesenta en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones, y pasó a contemplar una mayor vinculación con el mercado mundial, de la mano de capitales externos y de conformidad con los postulados de los organismos internacionales, en un contexto general de apertura y liberalización. El Mercosur no escapó a los condicionamientos hegemónicos a las políticas económicas de sus Estados miembros, experimentando muy temprana y rápidamente un sustancial grado de

liberalización comercial en detrimento de los objetivos de desarrollo originalmente planteados. Así, si bien los propósitos inaugurales eran principalmente reducir la vulnerabilidad externa, lograr el desarrollo industrial conjunto y promover la coordinación de las políticas macroeconómicas, las acciones finalmente adoptadas no estuvieron orientadas a tales efectos. De esta forma, subsumido en el “paradigma céntrico”¹ (FERRER, 2004), durante la década del noventa el proceso de integración dejó de lado los objetivos inicialmente concebidos, adoptando y potenciando la introducción del consenso neoliberal en una escala ampliada, en perfecta sintonía con los intereses hegemónicos globales.

Teniendo en cuenta este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar la influencia de los condicionantes hegemónicos en la configuración del Mercosur, principalmente desde mediados de la década del ochenta hasta mediados de los noventa, a la luz de los cambios introducidos por el modelo del regionalismo abierto. A estos efectos, se considerarán una serie de variables explicativas. En primer lugar, las tendencias mundiales en favor de la liberalización del comercio y la articulación específica que se planteó entre regionalismo y multilateralismo. En segundo lugar, la política hegemónica de Estados Unidos y su despliegue en el hemisferio. Finalmente, las mutaciones específicas en la configuración del Mercosur, a la luz de las transformaciones introducidas por el modelo de regionalismo abierto y promovidas por los organismos internacionales.

¹ Refiere al modelo ideológico contemporáneo a la globalización financiera y al endeudamiento creciente de las economías periféricas, también conocido como reforma neoliberal. Se trata de una panoplia de ideas, reglas y políticas que, desde fines de los años setenta, comenzó a desplazar al keynesianismo y al pensamiento estructuralista de posguerra. Además del cúmulo de preceptos en materia de política económica y financiera, este nuevo paradigma implicó una reformulación de lo que se entendía en materia de integración regional.

Si bien la investigación plantea fundamentalmente el análisis del Mercosur durante el mencionado período de estudio, también realiza un puente con el presente, a los fines de considerar continuidades y rupturas entre distintos momentos. Asimismo, además del Mercosur posterior a la primacía del paradigma neoliberal, se consideran las perspectivas que se introducen a la integración regional latinoamericana con el lanzamiento de dos nuevos proyectos, Alba y Unasur, en el contexto del denominado momento “posneoliberal”.

DESARROLLO, INDUSTRIALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: un breve repaso histórico

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial mientras que en muchos pueblos coloniales de otras regiones del llamado “tercer mundo” se desenvolvían cruentas guerras emancipatorias en pos de la liberación nacional, los países latinoamericanos buscaban soluciones a los problemas que comprometían su independencia económica. En ese contexto, en torno a la recién creada Cepal, distintos economistas latinoamericanos conformaron lo que Celso Furtado denominó “orden cepalina del desarrollo”, cuya misión era tratar de liberarse de ideas ajenas para dejar de explicar la problemática de la periferia por analogía con las economías del centro (GUILLÉN ROMO, 2007, p. 296). De esta forma, superando la doctrina *rostowiana* de las etapas del crecimiento económico, la visión histórico-estructural del conjunto de la economía mundial le permitió a la Cepal captar la especificidad del subdesarrollo latinoamericano, a través de la dicotomía entre centro y periferia, y la percepción del sistema de poder subyacente a esa estructura, concentrándose en la tendencia al deterioro de los términos del intercambio de los productos primarios en los mercados internacionales (FURTADO, 1999, p. 30).

Raúl Prebisch junto a otros economistas sostuvieron la idea de una economía internacional partida entre un centro y una periferia, cuya base objetiva era el sistema de división internacional del trabajo instaurado en el siglo XIX, en el que a América Latina le había correspondido producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. La evidencia empírica demostraba que ese intercambio comercial había provocado una concentración del ingreso en favor de los países de nivel de productividad y de salarios reales más elevados. Esta desigual distribución de los frutos del progreso técnico y el consecuente deterioro de los términos del intercambio engendraban un pronunciado desequilibrio estructural entre las diferentes naciones que permitía refutar las premisas de la teoría clásica². Bajo esas condiciones adversas, la política de desarrollo suponía lograr una nueva forma de inserción en la división internacional de trabajo mediante un proceso de industrialización acelerado que tuviera como base la ampliación del mercado interno. Como sostiene Héctor Guillén Romo: “se trataba de definir una estrategia económica de industrialización por sustitución de importaciones capaz de superar lo que los economistas de la Cepal llamaban insuficiencias dinámicas del desarrollo latinoamericano” (GUILLÉN ROMO, 2007, p. 298).

En un primer momento, la industrialización fue impulsada por las circunstancias históricas generadas por la Gran Depresión de los años treinta y las dos Guerras Mundiales, a través de una estrategia gradualista en donde la protección y la acción económica del Estado jugaron un papel central. Se buscaba conseguir una mayor autonomía

² La crítica a la división internacional del trabajo se concentraba en las implicaciones del principio *ricardiano* de las ventajas comparativas, uno de cuyos corolarios sostenía que el comercio internacional no era sólo un motor de crecimiento, sino también un factor de reducción de las disparidades de niveles de ingreso entre países.

frente al centro y construir una base endógena de acumulación de capital que encontrase en la industria su eje principal. Por primera vez en la historia latinoamericana, la economía contaba con un motor interno y con un proyecto nacional de desarrollo (GUILLÉN ROMO., 2008, p. 24). Sin embargo, a pesar de que el llamado desarrollo “hacia adentro”, fuertemente orientado hacia el mercado interno, tuvo en la industria su base principal, la complementariedad intersectorial y la integración vertical de la producción siguieron siendo insuficientes, por lo que muchos bienes industriales permanecieron sin producirse, debiendo importarse. Ese esquema constituyó la principal causa del desequilibrio externo debido a que generó una tendencia a demandar muchos bienes industriales importados, mientras que el crecimiento de las exportaciones de bienes primarios siguió manteniendo serias limitaciones. Por lo demás, sobre ese desequilibrio seguía operando el deterioro de los términos de intercambio, el que a su vez incidía en las restricciones al ahorro y a la acumulación. En el trasfondo existía una cuestión estructural que los mercados no podían corregir. Era necesaria una política industrial articulada, de ahí el énfasis puesto por la Cepal en la planificación y en las técnicas que la facilitaban como elementos nodales del nuevo patrón de desarrollo, a saber, el de la segunda fase de la “industrialización sustitutiva” (RODRÍGUEZ, 2008, p.12).

En el marco del análisis que la Cepal venía realizando sobre los problemas del desarrollo latinoamericano, empezaron a sistematizarse diversas propuestas relativas a la integración regional latinoamericana. Aunque un conjunto de factores estructurales determinaba el insuficiente dinamismo de las economías de la región, uno de ellos poseía especial relevancia, a saber, la restricción externa resultante de los déficits en el comercio exterior y la consecuente limitación que éstos imponían a la capacidad para importar y adquirir

bienes esenciales, tecnología y recursos financieros desde el exterior. En consecuencia, la industrialización – se pensaba– potenciada por la ampliación del mercado, la escala y la complementación resultantes de la integración, permitiría superar esos límites y abriría el camino para la expansión y diversificación de las exportaciones, haciendo posible aumentar los aportes de capital externo necesarios para financiar la ampliación de la capacidad productiva interna. De esta forma, cómo sostienen Tavares y Gomes (1998):

La integración económica regional era concebida, en los documentos originales de la Cepal como un vector estratégico de ruptura del cuadro entonces prevaleciente de insuficiente dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana, proyectándose en tres dimensiones interdependientes: la aceleración del crecimiento, la expansión y diversificación de las exportaciones y el avance de la industrialización. La ampliación del mercado y de la base de recursos productivos, resultante de la integración, permitiría aprovechar las economías de escala y las ventajas de la especialización y complementación industrial, creando las condiciones para aumentar la productividad y dinamizar el proceso de industrialización en el conjunto de los países de la región (TAVARES y GOMES, 1998).

A pesar de los importantes esfuerzos académicos desplegados para sustentar los primeros procesos de integración latinoamericanos surgidos a partir de la segunda mitad del siglo XX, entre ellos, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina (CAN) o el Mercado Común del Caribe (CARICOM), las dificultades políticas y económicas atravesadas por los países de la región hicieron que los mismos resultaran infructuosos. Los factores estructurales y exógenos jugaron un rol de suma importancia en esa

conclusión adversa. Asimismo, los factores políticos, institucionales e instrumentales también poseyeron una importante gravitación a la hora de explicar la relativa ineficacia de los procesos de integración. Siguiendo a Osvaldo Sunkel (1998), “el proceso de industrialización pudo haberse convertido en el instrumento para la creación de un mercado regional si los esfuerzos de integración se hubieran tomado en serio. [Sin embargo] tuvo lugar en compartimentos estancos en que cada nación desarrollaba lazos nuevos y más fuertes con las economías desarrolladas que con los países vecinos”.

Resultado de lo anterior, paulatinamente la integración económica regional fue perdiendo interés y credibilidad. Así, desde fines de los años ochenta y principios de los noventa, en el contexto de la terrible crisis económica sufrida por los países de la región, la concepción “cepalina” de la integración fue secundarizada y progresivamente reemplazada por las propuestas de los países centrales y la acción de las instituciones multilaterales, que pasaron a desplegar concepciones ideológicas compatibles con las nuevas relaciones de fuerza que se consolidaban a escala internacional.

NEOLIBERALISMO E INTEGRACIÓN: de la articulación entre multilateralismo y regionalismo abierto

En el siglo pasado los países en desarrollo iniciaron el camino de la industrialización. Sin embargo, fueron solo unos pocos los que fundaron dicha industrialización en el desarrollo del mercado interno o los que pudieron avanzar en la edificación de un sistema económico con cierto grado de autonomía en la generación de demanda efectiva y en el financiamiento de la inversión productiva. Entre las múltiples y variadas dificultades por las que atravesaron los países en desarrollo se encuentran las vinculadas al proteccionismo

del mundo desarrollado. En efecto, las barreras para acceder a los mercados internacionales no se limitan únicamente a la tendencia histórica declinante de los precios reales de los productos primarios de exportación, sino que también surgen de la propia estructura de los mercados (FURTADO, 1999). El proteccionismo ha mutado, pero no desaparecido. Si bien las barreras arancelarias fueron disminuidas al amparo del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), posteriormente se crearon impresionantes mecanismos del subsidio estatal e implementaron múltiples barreras comerciales no arancelarias (RAPOPORT, 2002, p. 34).

Asistimos, entonces, a una “falacia de la liberalización” remozada según cada momento histórico. De este modo, sucesora del GATT, la Organización Mundial del Comercio (OMC) promueve, administra y supervisa el cumplimiento de los acuerdos alcanzados por sus miembros sobre la liberalización del comercio internacional. No obstante, dicha liberalización beneficia fundamentalmente a los bienes y servicios de mayor valor agregado y contenido tecnológico en los que las economías avanzadas son más competitivas. Pese a la defensa a ultranza del libre comercio, las economías centrales consiguen implementar arbitrariamente derechos antidumping, restricciones cuantitativas, y requisitos sanitarios y fitosanitarios – entre otros obstáculos al comercio, con el propósito de restringir el acceso de productos primarios y manufacturas en los que prevalece la mayor competitividad de las economías periféricas. Lo mismo sucede en materia financiera con el Fondo Monetario Internacional (FMI), conjuntamente con el Banco Mundial (BM), encargados de establecer normas de manera absolutamente funcional a los intereses de las plazas monetarias de los países centrales. En conjunto, estos organismos han sido los instrumentos para la organización del sistema global desde la perspectiva de los intereses centrales, los principales

promotores de la implantación del *Consenso de Washington* en los países en desarrollo y vulnerables por el peso del endeudamiento externo (FERRER, 2004, p. 19-20).

Bajo la primacía del *Consenso de Washington* los procesos de integración económica latinoamericanos experimentaron importantes transformaciones. Así, durante los años ochenta, aunque más acentuadamente durante la década del noventa, se produjo un notable incremento en el número de acuerdos comerciales regionales suscriptos por los países latinoamericanos, incorporando varios de ellos, a iniciativa de los países centrales, compromisos más profundos de los factibles multilateralmente en función de las divisiones del sistema multilateral del comercio. Asimismo, fueron reformados los procesos de integración regionales nacidos en los sesenta y setenta (ALALC, MCCA, CAN, CARICOM) y se crearon otros nuevos, como el caso del Mercosur.

La propagación de acuerdos comerciales regionales no fue solo un fenómeno regional sino mundial y suscitó, en medio del estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT, un efervescente debate en torno a la dicotomía “regionalismo *versus* multilateralismo”. De un lado, se encontraban los acuerdos bilaterales o plurilaterales configurados a los fines de pactar preferencias comerciales más allá de las concesiones realizadas a nivel multilateral; de otro, las negociaciones orientadas a la liberalización de los flujos comerciales de bienes y servicios a nivel mundial. No casualmente, ese debate tomó fuerza cuando se produjo un considerable crecimiento en la configuración de procesos de integración y acuerdos comerciales de diverso tipo, llegando a configurar un verdadero *spaghetti bowl* a escala planetaria³. En un primer momento, esta multiplicación

³ En julio de 2005 sólo había un miembro de la OMC — Mongolia — que no era parte en ningún acuerdo comercial regional.

de acuerdos comerciales regionales generó interpretaciones de lo más diversas, desde aquellas que vislumbraban el auge de un regionalismo abierto y competitivo, en tanto factor que podía influenciar favorablemente la liberalización del comercio multilateral (el regionalismo como *stepping stone* o *building block*), hasta otras visiones que –alentadas por el provisorio estancamiento de la Ronda Uruguay– concebían a los acuerdos de integración como bloques “entorpecedores” de las relaciones económicas y comerciales internacionales (el regionalismo como *stumbling block*) (OMAN, 1994). Sin embargo, pese al vaticinio inicial realizado por algunos teóricos y especialistas en relaciones económicas internacionales, lo cierto es que los acontecimientos finalmente demostraron que en la periferia del sistema las fuerzas del regionalismo y el multilateralismo podían confluír sin entorpecer las negociaciones en sus respectivas arenas. Es decir, si bien regionalismo y multilateralismo podían percibirse como fuerzas opuestas, en el sentido de que uno es un proceso esencialmente centrípeto y el otro centrífugo, siempre que el primero contribuyera a estimular la “competitividad” podía verse como una fuerza complementaria del segundo. El regionalismo así entendido se percibía como respuesta y como prototipo para conducir las fuerzas de la globalización.

Claro que la comprensión cabal de la interacción entre las fuerzas del multilateralismo y el regionalismo no puede allanarse únicamente bajo el supuesto de que este último es un mero reflejo y cauce de la globalización económica. Pero la importancia de analizar el proceso de configuración de espacios regionales en su complejidad y multidimensionalidad no impide reconocer la existencia de patrones diferenciales en relación al fenómeno de la globalización económica. En este contexto, se puede apreciar que no fue igual la proyección adoptada por el Mercosur que por la

Unión Europea (UE), ya que la imbricación entre multilateralismo y regionalismo no actuó de la misma manera en el centro que en la periferia del sistema. Por el contrario, mientras que muchos países en desarrollo liberalizaban sus políticas comerciales y reconvertían sus estrategias de crecimiento con una marcada orientación hacia el mercado externo, la globalización también se alimentaba de fuertes tensiones proteccionistas y barreras no arancelarias en las economías centrales, muchas de ellas articuladas en contra de las economías más débiles, de ahí las dificultades por culminar satisfactoriamente la Ronda Uruguay del GATT y, en la actualidad, la Ronda Doha de la OMC.

Aquí retornamos entonces a la “falacia de la liberalización”, remozada según el orden internacional que se configura tras la finalización de la Guerra Fría y que confirma un vuelco en los niveles de interrelación económica entre las naciones. Paradójicamente, el riesgo de que la integración regional en Europa o América del Norte se convirtiese en un vehículo del proteccionismo, reforzó el interés de los países en desarrollo en fortalecer el sistema comercial multilateral y en promover nuevos acuerdos de integración regional. De esta forma, el regionalismo asumió formatos diversos, no solo en función de las diferencias entre los tres nodos más importantes de la economía mundial (integración *de jure* en Europa; TLCAN/Iniciativa de las Américas/ALCA; integración *de facto* en Asia-Pacífico), sino también entre el centro y la periferia del sistema internacional, promoviendo una regionalización en función del desarrollo desigual y la amplificación de las bases de competencia y rivalidad internacionales.

En este contexto, la institucionalidad multilateral jugó un papel fundamental, condicionando la configuración de acuerdos comerciales regionales por intermedio de diversos mecanismos y

normas, intentando garantizar su coexistencia con la liberalización de los flujos comerciales a nivel multilateral. Teniendo en cuenta que los acuerdos comerciales regionales son considerados casos particulares sometidos al principio general de la liberalización del comercio mundial, vemos que si bien la normativa de la OMC los habilita, al mismo tiempo los considera apartados del principio rector de *no discriminación*, en tanto que excepciones a la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). Así, según la OMC, los acuerdos comerciales regionales pueden servir de apoyo al sistema multilateral de comercio solo en la medida en que los países negocien normas y compromisos de liberalización más profundos que aquellos asequibles multilateralmente, y allanen el camino para ulteriores acuerdos a nivel multilateral. Son bienvenidos si contribuyen a que los intercambios comerciales entre los países signatarios se desarrollen con mayor libertad, siempre y cuando no erijan mayores obstáculos frente a terceros países.

Resulta entonces ineludible visualizar un sustancial componente normativo que busca convalidar los intereses objetivos de las fuerzas dominantes. Queda claro que la globalización no solo constituye un sistema de redes mediante las cuales se organiza el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras y el movimiento de personas, sino que es, asimismo, el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen las reglas del juego que articulan el sistema global (FERRER, 2004). Para la OMC, los acuerdos comerciales regionales solo comprenden beneficios para los países signatarios en la medida en que reducen y eliminan las distorsiones en la asignación de recursos. Con ello, se enfatizan los perjuicios derivados de la desviación de comercio o de la multiplicación de normativas comerciales que obstaculizan los intercambios, poniendo

de manifiesto una ambigüedad que alerta contra determinadas formas de integración y que refleja la complejidad de la articulación entre el multilateralismo y el regionalismo, en el cerco de la competencia entre los intereses nacionales de las grandes potencias.

Numerosos acuerdos comerciales regionales surgidos en este contexto fueron funcionales a la ofensiva de los países centrales en pos de la apertura de los periféricos. Asimismo, para el caso de América Latina, los indicadores demuestran que participó muy tempranamente en el juego de fuerzas aperturistas. De un lado, desde mediados de los ochenta a mediados de los noventa, la región redujo unilateralmente el promedio de su arancel externo de más del 40% al 12%, a la vez que tuvo una participación muy activa durante las negociaciones comerciales multilaterales que culminaron en la conformación de la OMC en 1995. De otro lado, en ese mismo periodo, se constituyeron más de una veintena de acuerdos comerciales regionales. De este modo, si bien aparentemente desplazadas en sentidos contradictorios, las fuerzas “centrífugas” de la globalización coincidieron con las “centrípetas” del regionalismo. En los marcos de estas políticas y con esta direccionalidad, la integración regional se convirtió en parte esencial de un proceso global que incluyó también la liberalización unilateral y la multilateral (DEVLIN, ESTEVADEORDAL, 2001).

En sintonía con las connotaciones de este proceso global y su proyección en el plano regional, la integración latinoamericana dejó de estar diagramada “hacia adentro”, tal como había ocurrido con los esquemas aplicados desde los años sesenta en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, y pasó a estar configurada –y condicionada – por un contexto general de apertura y liberalización. Si bien en el pasado el centro de gravitación había estado enfocado en el mercado interno, ahora se desplazaba “hacia afuera” en la búsqueda de una mayor complementación económica

con el mercado mundial y una mejor inserción internacional. Así, en la medida en que las tendencias neoliberales de la economía mundial se afianzaban y las barreras comerciales se convertían en un fuerte obstáculo para la acumulación de capital, comenzaron a promocionarse espacios económicos ampliados que permitiesen la transnacionalización de los procesos productivos, en el marco de una cada vez mayor disociación de la esfera financiera en relación a los movimientos comerciales y a las estructuras de producción (RAPOPORT y MADRID, 2002, p. 269).

Conforme se fueron consolidando las tendencias anteriormente señaladas, el llamado “regionalismo abierto” pasó a formar parte esencial de la estrategia asumida por los gobiernos latinoamericanos y caribeños para insertarse en la economía mundial en un contexto de globalización neoliberal. Fue tal el viraje ideológico que se produjo en materia de teoría y praxis que la misma Cepal pasó a definir a la integración regional en los términos de ese nuevo regionalismo (CEPAL, 1994). En un contexto internacional caracterizado por el lento avance de las negociaciones comerciales multilaterales, el fuerte impulso a la integración europea y la creación de una zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, la Cepal sostuvo que se debía promover el regionalismo abierto a partir del fortalecimiento de los vínculos recíprocos entre la apertura comercial y las políticas de desregulación que se habían emprendido a nivel nacional en todos los países de la región.

LA METAMORFOSIS DEL MERCOSUR: de la gradualidad a la automaticidad

Desde fines de la década del ochenta el contexto regional estuvo caracterizado por profundas transformaciones vinculadas, de

un lado, a la instauración y consolidación de regímenes democráticos y, de otro, al desarrollo de programas de apertura económica y reforma estructural. Los países del Mercosur no escaparon a toda esa metamorfosis, experimentando alteraciones sustanciales en la forma de encarar el proceso de integración regional, el que pasó de la gradualidad a la automaticidad, dejando de lado los mecanismos que lo definían por la búsqueda de una integración más sustentable. En la ejecución de estas mutaciones tuvieron una influencia decisiva el nuevo paradigma analizado en el apartado anterior, así como las presiones ejercidas por los países centrales y los organismos internacionales. De este modo, el pensamiento hegemónico no solo orientó y convalidó el viraje de las políticas económicas adoptadas por los gobiernos de la región, sino también condicionó la misma morfología del proceso de integración.

En noviembre de 1985, los presidentes de Argentina y Brasil, Ricardo Alfonsín y José Sarney, respectivamente, firmaron la Declaración de Iguazú⁴ con el compromiso de encausar el hasta entonces casi inexistente proceso de integración bilateral mediante la cooperación económica y la intensificación del comercio. Al año siguiente, ambos gobiernos suscribieron el Acta de Cooperación e Integración Argentino-Brasileña⁵, el Acta de Amistad Argentino-Brasileña y diversas declaraciones, protocolos y acuerdos, mediante los cuales quedó establecido el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)⁶, fundado en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del empresariado, principios fundacionales

⁴ Declaración de Iguazú, Foz de Iguazú, 30 de Noviembre de 1985.

⁵ Acta para la Integración Argentino-Brasileña, Buenos Aires, 29 de julio de 1986.

⁶ Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Brasilia, 10 de diciembre de 1986.

que tendrían vigencia en los sectores económicos fundamentales para una integración intraindustrial (FERRER, 2006, p.56).

El Pice preveía un enfoque de la integración basado en políticas sectoriales, mediante negociaciones de preferencias comerciales producto a producto, reglamentadas por medio de protocolos específicos enfocados hacia las áreas consideradas estratégicas para promover el desarrollo industrial de ambas economías. El objetivo era estimular un crecimiento del comercio bilateral equilibrado, estableciendo mecanismos para fomentar la complementación intra-sectorial. La propuesta del PICE suponía “unirse para crecer”, a través de la formulación de una alternativa de desarrollo que fuese, simultáneamente, selectiva (negociaciones por sector y por producto) y multidimensional (excediese los intercambios comerciales), mediante un programa de integración económica y de cooperación frente a los desafíos tecnológicos en puerta, que contemplaba, además, aspectos culturales referidos a la industria editorial, cinematográfica, televisión, entre otros (ALIMONDA, 1992).

El PICE y los protocolos sectoriales contribuyeron a restablecer el intercambio comercial bilateral a los niveles previos a la crisis de la deuda. Este crecimiento fue particularmente importante en los sectores y actividades en las que se negociaron protocolos sectoriales (bienes de capital, equipo de transporte y productos alimenticios). Sin embargo, la implementación del programa no estuvo exenta de dificultades, las que se derivaron, fundamentalmente, de la falta de acompañamiento por parte de los grupos empresarios y el escaso entusiasmo de la clase trabajadora y los sectores medios. Por su parte, la crisis económica tuvo un papel trascendental. La ausencia de una sólida base de sustentación al proyecto de integración (MUSACCHIO, 2007), sumado al agravamiento de las condiciones

macroeconómicas y la inminencia de los recambios presidenciales, hicieron que el programa fuera perdiendo prioridad en las agendas políticas de ambos gobiernos. No obstante, en noviembre de 1988 los mandatarios salientes suscribieron en Buenos Aires lo que sería piedra fundacional del Mercosur, a saber, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD)⁷ para la conformación de un espacio económico común entre ambos países. Si bien el tratado y los acuerdos específicos debían aplicarse de acuerdo a los mismos principios que habían inspirado al PICE –para permitir una adaptación progresiva a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica– se estableció que la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios tenía que alcanzarse en un plazo máximo de diez años. Para lograr ese objetivo, se acordó continuar con la metodología de los protocolos sectoriales iniciada en 1986 al tiempo que se le asignó una mayor importancia a la coordinación de las políticas macroeconómicas.

A pesar de las intenciones manifiestas en el tratado de 1988, lo cierto es que el proceso de integración argentino-brasileño no pudo escapar a las tendencias regionales de fines de la década del ochenta. Así, como consecuencia de las corrientes de apertura externa en las políticas económicas de la región, el *modus operandi* de la integración experimentó una rápida transformación. En este sentido, la crisis de la deuda marcó a América Latina de modo severo, cambiando radicalmente no solo la concepción de las políticas públicas sino los mismos objetivos e instituciones erigidas en el pasado. Tal fue el caso de la integración económica, cuyos fines y metodología fueron testigos de una gran metamorfosis (SALGADO, 1993).

⁷ Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1988.

De esta forma, en sintonía con el recambio presidencial en Argentina y Brasil, las nuevas orientaciones de política económica y el realineamiento de las relaciones exteriores de ambos Estados, los criterios y las modalidades para llevar adelante el proceso de integración regional fueron sustancialmente modificados. Tal como lo refiere el Acta de Buenos Aires⁸, suscripta en julio de 1990 por los flamantes presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, se decidió adelantar la fecha para el establecimiento de un mercado común al 31 de diciembre de 1994, poniendo especial énfasis en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, como metodologías primordiales para la formación del mercado común. Y aún cuando el acta contemplaba la posibilidad de continuar utilizando los protocolos sectoriales, “en la práctica el núcleo de proceso integracionista pasó a ser el desmantelamiento de las barreras al comercio recíproco” (FERRER, 2006, p.57).

De la mano de estas transformaciones, sumados al proceso de integración Paraguay y Uruguay, en 1991 se firmó el Tratado de Asunción, por medio del cual se creó formalmente el Mercosur. Allí, los cuatro países acordaron el establecimiento de un mercado común al cabo de un período de cuatro años, incluyendo la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias y de cualquier otra medida equivalente; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común frente a terceros Estados o agrupaciones de Estados, así como la coordinación de las posiciones asumidas en los foros económicos comerciales regionales e internacionales; la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales (de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de

⁸ Acta de Buenos Aires, Buenos Aires, 6 de julio de 1990.

servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones, entre otras) a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia; y el compromiso de armonizar las legislaciones de los Estados partes en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración⁹.

Si bien hubo continuidad entre el Pice y el Mercosur, existen marcadas diferencias en cuanto a la filosofía, los instrumentos y la metodología implicados. Así, mientras que el Pice buscaba la complementación industrial y comercial mediante la especialización en nichos y líneas de productos por medio de protocolos sectoriales, el Mercosur aspiró a crear un mercado ampliado que permitiera atraer las corrientes de inversión y de comercio global en un contexto internacional signado por las dificultades de la Ronda Uruguay del GATT. Mientras que en el primero, la gradualidad en los cambios y la flexibilidad en los tiempos aseguraban un recorte en el universo de bienes mediante la conformación de “listas positivas”, en el segundo se puso en marcha el Programa de Liberalización Comercial (Anexo I del Tratado de Asunción) con el objetivo de liberalizar todo el comercio de bienes intrazona de manera automática, lineal y progresiva (BOTTO y QUILICONI, 2007, p. 209). Mientras que en los albores del Mercosur se plantearon mecanismos que contemplaban la creación de comisiones sectoriales y modalidades de trabajo para coordinar el proceso y evitar efectos perjudiciales sobre los sectores menos preparados para enfrentar los desafíos de un mercado regional, con el Tratado de Asunción el proceso de integración se orientó sobre la base de criterios generales, buscando acelerar el ritmo de la integración y tratando de imponer una

⁹ Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Asunción, Paraguay, 26 de marzo de 1991

condición de mercado generalizada e indiferente a muchas de las necesidades de empresas y sectores específicos. En suma, a partir de 1990, la integración pasó a tener un plazo determinado y perdió su carácter selectivo, al tiempo que los Estados nacionales restringieron su función reguladora y se limitaron a generar las condiciones para dejar actuar libremente a las fuerzas de mercado. Esta adhesión, o sumisión, al “paradigma céntrico” provocó cambios decisivos en la estrategia de integración a favor de un nuevo criterio afín a las corrientes ideológicas que predominaban en los nuevos gobiernos que habían llegado al poder tanto en la Argentina como en Brasil, y que acompañarían el proceso de las reformas neoliberales.

De esta forma, se buscó crear un mercado regional sin más herramientas que los acuerdos de política global, que en una primera etapa fueron básicamente de orden arancelario. Este retiro del Estado fortaleció el poder de negociación de los grandes oligopolios y redujo el de los agentes más pequeños (SCHVARZER, 1999). En un contexto internacional de posguerra fría y de la Iniciativa para las Américas, la propuesta de integración se redujo a la más pura tradición ortodoxa, marginando el interés original de buscar alternativas conjuntas de desarrollo. El proyecto del Mercosur terminó reafirmando la opción neoconservadora del Estado mínimo, impuesta a nivel nacional y reproducida en la integración regional, constituyéndose en un dispositivo de armonización de espacios económicos de cara a su integración en el área de hegemonía comercial de Estados Unidos (ALIMONDA, 1992). Así, quedaba en evidencia que “el avance de la integración no era pensado como un proceso de desarrollo interno y de reestructuración competitiva frente al avance de otras regiones, sino como un proceso que acelerase la vinculación con las grandes potencias de manera articulada y subordinada” (MUSACCHIO, 2007, p. 11).

El Mercosur nació, formalmente, en un contexto signado por el impulso de las reformas neoliberales de principios de los ochenta propuestas por los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Si bien al comienzo había sido concebido como un instrumento destinado a promover una política de sustitución de importaciones a escala ampliada, con especialización sectorial y apertura limitada, posteriormente, la búsqueda de complementación en la que se afirmó el interés de grandes grupos económicos y empresas transnacionales, sobre todo europeas, se combinó con las políticas de apertura generalizada a las inversiones extranjeras y al mercado mundial. Como sostienen Rapoport y Spiguel (2005, p. 81), “restringido en lo esencial a una zona de libre comercio y sobre la base de estos condicionamientos políticos y económicos, el Mercosur podía quedar reducido a un ámbito amplificador de pugnas transnacionales a través de las alianzas extra-regionales de los países miembros y erosionado frente a la política hemisférica de Estados Unidos y su iniciativa sobre la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)”.

Consiguientemente, conforme se fueron consolidando las políticas de apertura y desregulación de los mercados, se fue imponiendo un Mercosur de “baja intensidad” como área de preferencias comerciales transitorias. La integración sectorial intra-industrial originalmente propuesta terminó siendo reemplazada por la liberalización lineal y automática de los intercambios comerciales y los intereses del sector privado asumieron la conducción principal del proceso de integración, el que pasó a convertirse en un fenómeno esencialmente comercial. Por su parte, amparadas en la desregulación de los mercados que facilitó la reorganización espacial de los procesos productivos a escala regional, las firmas multinacionales provenientes de países industrializados, adquirieron

un rol protagónico y sus filiales especializaron su producción basándose en el comercio intra-firma, logrando un elevado grado de complementación productiva en el contexto de sus estrategias mundiales. Tal fue el caso, por ejemplo, de la industria automotriz (RAPOPORT, 2007, p. 820).

Si bien las políticas de liberalización del comercio regional hicieron que durante la década del noventa el mismo adquiriera un gran dinamismo, producto de las deficiencias en materia de coordinación macroeconómica y de la ausencia de un verdadero proceso de integración productiva, la devaluación del real de principios de 1999, primero, y la política de estímulo productivo aplicada por distintos estados brasileños después, generaron una enorme fisura en el Mercosur. Pese al intento por relanzar y respaldar el Mercosur, el cuadro anterior se vio agravado con la crisis de la economía argentina, que encontró su punto más álgido en el año 2001.

EL MERCOSUR Y LOS CONDICIONAMIENTOS HEGEMÓNICOS DEL RÉGIMEN MULTILATERAL DE COMERCIO

Tal como se pudo observar en los apartados anteriores, desde la suscripción de los primeros acuerdos de cooperación e integración argentino-brasileños de mediados de la década del ochenta hasta la constitución formal del Mercosur, el 1 de enero de 1995, el proceso experimentó una importante transformación en la filosofía, los instrumentos y la metodología para encarar la integración regional. De cara a las nuevas corrientes ideológicas ligadas al “paradigma céntrico” y al regionalismo abierto, dicha metamorfosis terminó ubicando al Mercosur de espaldas al proyecto de desarrollo regional.

Lejos de un modelo de “integración sostenible” (FERRER, 2006), el Mercosur reflejó las exigencias de apertura de los países centrales y del sistema multilateral de comercio sustentado en los acuerdos GATT/OMC.

Aunque en su génesis el proceso de integración había sido incorporado al sistema de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) por intermedio de la figura de los acuerdos de complementación económica y de la mano de las disposiciones multilaterales relativamente más flexibles previstas para los países en desarrollo por la denominada “Cláusula de Habilitación”¹⁰, posteriormente, en parte por iniciativa regional y en parte por presión de las economías más desarrolladas, tanto el diseño como la construcción final del Mercosur se terminaron ajustando a los requerimientos de liberalización más estrictos del régimen GATT/OMC previstos por el artículo XXIV. En conjunto, y traducidas al *modus operandi* del proceso de conformación del Mercosur, estas exigencias se vieron fundamentalmente materializadas en: la composición de “listas negativas” de bienes excluidos de la integración; la liberalización de “lo esencial” de los intercambios comerciales; la reducción de los niveles de protección determinados por el arancel externo común; y la premura de los tiempos para conducir la liberalización, tanto intra como extra regional.

La utilización de la “Cláusula de habilitación” por parte del Mercosur no había sido un fenómeno arbitrario. Durante la década de 1980 los países miembros de la Aladi utilizaron dicha cláusula para la suscripción de acuerdos de preferencias arancelarias que, mediante “listas positivas”, cubrieran una cantidad reducida de

¹⁰ “Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, GATT, Decisión de 28 de noviembre de 1979 (L/4903).

productos sin comprometerse a necesariamente liberalizar “lo esencial” del intercambio comercial. En términos generales, estos acuerdos son de alcance parcial, ya que no participan la totalidad de los Estados miembros de la ALADI sino dos o más países de conformidad con el artículo VII de la Asociación. Gran parte de ellos han adoptado, asimismo, la forma de acuerdos de complementación económica, fórmula prevista en el artículo XI. Estos últimos suponen la configuración de zonas de libre comercio y uniones aduaneras entre distintos Estados de la ALADI.

El motivo por el cual los Estados en desarrollo prefieren hacer uso de la “cláusula de habilitación” se debe a que la misma implica compromisos más flexibles que los que se imponen mediante el artículo XXIV. En primer lugar, en lo que hace al alcance de la liberalización del comercio entre las partes de un acuerdo, la cláusula permite el intercambio de preferencias sobre un subconjunto de productos y la reducción parcial de los obstáculos al comercio, en vez de prescribir su eliminación para “lo esencial” de los intercambios comerciales. En segundo lugar, la cláusula no requiere un plan indicativo del tiempo para la liberalización del comercio, mientras que el artículo requiere que todo plan para formar una unión aduanera o área de libre comercio debe demostrar que será completado en un plazo de tiempo “razonable” que, en 1994, a partir del “Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV”, no debe exceder los diez años, excepto en circunstancias excepcionales. En tercer lugar, en lo que se refiere a la notificación y evaluación del acuerdo, también existen diferencias considerables entre lo que prescribe el artículo XXIV y la “cláusula de habilitación”. Así, para el caso de ésta última, se requiere la notificación del acuerdo, el suministro de la información necesaria y la posibilidad de consultas por parte de los miembros de la OMC. La notificación del acuerdo, acompañada

de una descripción acerca de su contenido, se hace ante el Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) de la OMC, en cuyo marco también se desarrollan las consultas y debates que puedan surgir en torno al acuerdo en cuestión. Este procedimiento difiere del correspondiente a los acuerdos establecidos de conformidad con el artículo XXIV en cuyo caso el órgano designado es el Consejo de Comercio de Mercancías (CCM), a la vez que se requiere un examen “en profundidad” del acuerdo a la luz de las normas y disciplinas de la OMC.

Tal como se pudo apreciar en apartados anteriores, en un principio el PICE preveía un enfoque de la integración gradual, basado en políticas sectoriales y negociaciones de preferencias comerciales “producto a producto”, reglamentadas por medio de protocolos específicos enfocados hacia aquellas áreas consideradas estratégicas para promover el desarrollo industrial de ambas economías. Las preferencias comerciales resultantes de este programa se insertaron en el marco de la ALADI, quedando por tanto ligadas al GATT por intermedio de la “Cláusula de habilitación”. Posteriormente, hacia fines de los ochenta, con los cambios producidos en los gobiernos de Argentina y Brasil, los criterios y las modalidades para llevar adelante el proceso de integración regional fueron modificados. Así, como se detalló inicialmente, bajo el sesgo de las nuevas administraciones de Menem y Collor de Melo, se abandonó el enfoque de integración selectivo y gradual por una nueva modalidad de liberalización comercial a través de rebajas arancelarias automáticas, generalizadas y lineales. Estos cambios quedaron plasmados en el Acta de Buenos Aires de julio de 1990 que, en el marco de la ALADI, dio lugar a la suscripción del Acuerdo de Alcance Parcial y Complementación Económica (AAP.CE) N° 14 en diciembre de ese mismo año. Dicho acuerdo establecía, entre otros, el objetivo de crear las condiciones

necesarias para el establecimiento de un mercado común –por entonces solo entre Argentina y Brasil – al 31 de diciembre de 1994 mediante un programa de desgravación progresivo, lineal y automático.

En sintonía con estas transformaciones, una vez concluido el proceso de ratificación parlamentaria del Tratado de Asunción, en noviembre de 1991 los cuatro Estados miembros fundacionales del Mercosur suscribieron ante la ALADI el AAP.CE N°18, notificando el proceso de integración ante el GATT por medio de ese acuerdo y, en consecuencia, por intermedio de la “Cláusula de habilitación”¹¹. No obstante, si bien las características que terminó adoptando el Mercosur lo ajustaron a los requerimientos de liberalización más radicales determinados por el artículo XXIV, su notificación sobre la base de la “cláusula de habilitación” –y no del artículo XXIV– generó gran controversia. Así, por ejemplo, Estados Unidos sostuvo que la cláusula no sustituye al artículo XXIV y que el Mercosur, por su mayor grado de desarrollo relativo, no podía ser considerado en el contexto de las preferencias otorgadas por la norma de 1979, por lo que requería que se notificase según el artículo del GATT¹². En esa dirección también estuvieron los planteamientos europeos. Asimismo, para el gobierno nipón “era importante que se redujeran al mínimo los efectos negativos de los acuerdos comerciales regionales para terceros y que se compartieran las ventajas resultantes de la expansión consiguiente del comercio. [Asimismo] se debía comprender que la Cláusula de habilitación, si bien permitía un trato preferencial entre los países menos adelantados,

¹¹ GATT, “ALADI. Cláusula de Habilitación. Información relativa a las acciones concluidas entre los países miembros de la Asociación al amparo del tratado de Montevideo 1980 durante el año 1991”, L/6985, 5 Marzo, 1992.

¹² L/7029 “Request by the US for notification under Art. XXIV and for the establishment of a WP.

no atenuaba los requisitos del Acuerdo General con respecto a los acuerdos comerciales regionales. Resultaba claro que el Acuerdo del Mercosur trataba de establecer un AEC y suprimir los aranceles entre las Partes; el Grupo de Trabajo debía examinar si el Acuerdo cumplía los requisitos establecidos en el artículo XXIV”¹³.

Por su parte, a tono con los condicionamientos hegemónicos enunciados desde Ginebra, los representantes del Mercosur argumentaron que el proceso de integración satisfacía las disposiciones del artículo XXIV por varias razones. “En primer lugar, la unión aduanera comprendía lo esencial de los intercambios comerciales entre las Partes, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 8 del artículo XXIV. En segundo lugar, el Programa de Liberación Comercial estaba orientado a la eliminación de aranceles y la supresión de los demás obstáculos al comercio entre las Partes a partir del 1º de enero de 1995 (con excepción de un número reducido de partidas que, como se había señalado, quedaban sujetas a un proceso de adecuación encaminado a la eliminación gradual y automática de los actuales gravámenes en un plazo determinado), de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo XXIV. En tercer lugar, a partir del 1º de enero de 1995 había entrado en vigor el AEC (con las excepciones antes señaladas), de conformidad con los párrafos 7 y 8 del artículo XXIV. En cuarto lugar, el promedio ponderado del AEC era sustancialmente inferior a los promedios ponderados de los aranceles que las Partes habían aplicado con anterioridad a la entrada en vigor del AEC, como se estipulaba en el párrafo 5 del artículo XXIV; las legislaciones comerciales armonizadas eran sustancialmente menos restrictivas que las que regían con anterioridad al inicio del proceso de integración, de

¹³ “Examen del Acuerdo del Mercado Común del Sur. Nota sobre la Reunión de los días 10 y 11 de octubre de 1995”, OMC, Comité de Comercio y Desarrollo, WT/COMTD/1/Add.9, 28 de abril de 1997.

conformidad con lo dispuesto en los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV. Por último, la reducción arancelaria se había llevado a cabo de acuerdo con el calendario establecido. En resumen, la integración aumentaba la dimensión del mercado, favoreciendo mayores economías de escala y una mayor especialización del trabajo y alentando la inversión y el desarrollo tecnológico. También promovía los objetivos del sistema multilateral de comercio, al ser abierto, predecible y transparente. Así pues, el Mercosur constituía una condición necesaria para la plena participación de la región en el comercio¹⁴.

Durante el proceso de control y supervisión realizado en la OMC, la cuestión más sensible fue el nivel de protección externa del arancel externo común (AEC) del Mercosur. En este sentido, sus miembros manifestaron que el AEC respondía al objetivo de apertura de sus economías, situándose como promedio ponderado a niveles arancelarios inferiores a los que aplicaban anteriormente los países suscriptores del Tratado de Asunción. En esa misma dirección, también se informaron aquellos datos comerciales que daban cuenta del crecimiento comercial intra y extraregional, y se destacaron los resultados obtenidos de estudios realizados en materia de creación o desvío de comercio, los que le permitían arribar a la conclusión de que la creación de comercio había tenido lugar paralelamente a la fuerte expansión del intercambio intra-regional¹⁵. En consecuencia, los Estados del Mercosur salvaguardaban que: “Si se tiene en cuenta el objetivo de mantener economías abiertas y de que los niveles arancelarios comunes no exceden en conjunto los efectivamente aplicados por los Estados Partes con anterioridad a la firma del Tratado de Asunción, resulta evidente que el Mercosur cumple con

¹⁴ *Ibidem*, página 5

¹⁵ OMC, Comité de Comercio y Desarrollo, WT/COMTD/1, 2 de mayo de 1995, Anexos I y IV.

las condiciones generales fijadas en el GATT 94 para las uniones aduaneras [...] Los Estados Partes del Tratado de Asunción se fijaron desde el inicio, como objetivo primordial, insertar al Mercosur dentro de las corrientes de comercio mundiales. El Mercosur es un proceso flexible y abierto, opuesto a la idea de “fortaleza” que reedite, a escala cuatripartita, viejas concepciones aislacionistas¹⁶.

De los diversos textos documentados y citados resulta significativa una constante, a saber, la forma en la que los representantes del Mercosur dieron cuenta de las características que revestía el proceso de integración, enfatizando su propensión hacia el regionalismo abierto y destacando el abandono de cualquier política regional contraria a la filosofía del *laissez faire* global. Por los resultados de las evaluaciones de la OMC se puede inferir que el Mercosur fue un alumno bien disciplinado, ya que si bien en sus orígenes había sido legítimamente notificado al sistema multilateral mediante la “cláusula de habilitación”, posteriormente, por iniciativa gubernamental, pero también por imperio de las presiones externas, buscó satisfacer los requerimientos de liberalización estipulados en el artículo XXIV. Así, subordinado por los condicionantes hegemónicos y haciendo caso omiso de los efectos de las políticas de apertura adoptadas, el proceso de integración regional liberalizó “lo esencial” de los intercambios comerciales. Pero si la existencia de regímenes especiales y la experimentación de ciertos obstáculos llevaron a muchos a caracterizar al Mercosur como zona de libre comercio “incompleta” o unión aduanera “imperfecta”, existe un condicionamiento cumplimentado a rajatabla, a saber, que “los aranceles y otras barreras comerciales con terceras partes no deben ser en su totalidad más altos o más restrictivos que la incidencia

¹⁶ *Ibidem*, página 17.

general de los aranceles y regulaciones vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta”.

Durante el periodo de transición hacia la unión aduanera (1991-1994) los flujos intraregionales de comercio crecieron muy rápidamente, profundizando la interrelación económica, especialmente entre Argentina y Brasil. Si bien la apertura unilateral jugó un rol importante en el aumento de dichos flujos, las preferencias comerciales desempeñaron un papel destacado. Al finalizar el período de transición, de los tres compromisos principales asumidos en el Tratado de Asunción: implementación de un Programa de Liberalización Comercial mediante reducciones automáticas, lineales y generalizadas de aranceles; negociación y adopción de un AEC; y coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, el Mercosur solo había encarado las dos primeras, eliminando “lo esencial” de las barreras arancelarias al comercio intraregional y generando un AEC, en promedio inferior al prevaleciente con anterioridad a la conformación del Mercosur. En este esquema, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales –materias para las que en Asunción no se había establecido ningún mecanismo– no registró progresos significativos. Resultaba entonces evidente que, “la idea que gobierna el tratamiento del tema es procurar dar prioridad, en los esfuerzos de coordinación, a los mecanismos de política macroeconómica más directamente ligados al comercio”¹⁷.

El balance sobre la inscripción del Mercosur en el sistema multilateral de comercio, sumado a las voces que surgen de parte de sectores ortodoxamente fieles a la ideología del paradigma neoliberal, arroja así algunos supuestos. No solo en términos de la doble vara que reviste la argumentación de los países centrales en materia de liberalización comercial –aquí denominada “falacia

¹⁷ Op. Cit., WT/COMTD/1, 1995.

de la liberalización”– sino porque lo requerido por los organismos internacionales y los intereses que se esconden detrás de las reglas multilaterales ha supuesto consecuencias de enorme perjuicio para los países de la región, en materia de desindustrialización, desempleo y pobreza. Nuestras consideraciones no pueden entonces evadir el interrogante acerca de por qué o para qué los países en desarrollo deben liberalizar indiscriminadamente sus flujos comerciales y adaptarse a las disciplinas de la OMC, aun cuando éstas vayan en contra de los intereses de sus propias naciones. La única respuesta nos remite entonces al carácter dependiente de la región, mediatizado por la histórica falta de equidad en los intercambios comerciales internacionales y las relaciones de fuerza que la consagran, en el plano económico, político y en las ideologías.

En el Mercosur, la relación entre globalización, desarrollo nacional e integración planteó graves dilemas, poniendo de manifiesto las tensiones acerca del lugar que ocupaban sus miembros en el mundo, así como de las fuerzas determinantes de su desarrollo económico y social. En el epicentro de esas tensiones estuvo la visión fundamentalista y el supuesto de que en un mundo globalizado la identidad y la dimensión endógena de los espacios nacionales y regionales debían fundirse en el mercado mundial. Este enfoque redujo la integración regional a la liberalización del intercambio comercial y a un simple proceso en el que “la integración es con el mundo y solo marginalmente dentro del espacio subregional” (FERRER, 2006, p. 74). Siguiendo a Claudio Spiguel (1996, p. 214), “en el discurso oficial las proclamas no alcanzan a disimular el verdadero carácter de esa presunta ‘integración’ en marcha. Está, lejos de los planteos de unidad latinoamericana de tantos patriotas y revolucionarios de nuestro continente a lo largo de dos siglos, hecha a medida de las ambiciones “globalistas” de captura y disputa de

un mercado ampliado cautivo para las ‘multinacionales’ de diverso origen imperial. El Mercosur no es un bloque de naciones dueña de su destino, no es un mercado sujeto sino objeto. Por eso cuanto más avanza esta integración más se desarticulan los mercados internos de los países miembros, desde el norte brasileño hasta la Patagonia argentina, más ajuste y despojo del patrimonio común, más retroceso social, más penetración imperialista, también en el plano cultural”.

La metamorfosis del Mercosur, desde los primeros pasos fundacionales hasta su concreción a principios de los noventa, no fue un fenómeno aislado sino que formó parte de una mudanza de mayor alcance registrada, sobre todo, en las políticas económicas y exteriores de sus Estados miembros. En este sentido, la Argentina fue un caso extremo. Las fenomenales transformaciones registradas en su estructura económica, social y de poder –reforzadas por una inserción dependiente y periférica en el sistema internacional – determinaron la evolución de su sistema político y de su política exterior, incluyendo el diseño de las políticas regionales. De este modo, si bien vimos que el Mercosur se acomodó a las características requeridas por el *Consenso de Washington*, dicho acomodamiento no estuvo exento de matices, marchas y contramarchas. Así, más allá del consenso acerca del rumbo general del bloque de conformidad con el regionalismo abierto, muchos de los vaivenes registrados en la evolución de la integración reflejaron decisiones y posiciones divergentes de parte de los dos principales socios del Mercosur, sobre todo, en función de sus estrategias nacionales de desarrollo y de sus mecanismos diferenciados de inserción internacional. Estas asimetrías, se sabe, en reiteradas ocasiones también involucraron la actuación disonante de Estados Unidos que, a partir de la Iniciativa para las Américas y del lanzamiento del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), intentó desplegar con gran

fuerza en el hemisferio la máxima *divide et impera*. De allí en más, la debilidad del Mercosur se traduciría en la fortaleza del proyecto hegemónico hemisférico.

Las asimetrías dentro del Mercosur no fueron solo materia de debate económico sino que terminaron generando los dilemas inherentes a una división regional del trabajo que, por ausencia de mecanismos de coordinación macroeconómica y falta de promoción a la integración sectorial e industrial, terminó reproduciendo los patrones asimétricos del comercio mundial, a saber, la histórica ruptura centro-periferia. A pesar de que durante los años noventa los efectos de este patrón asimétrico pudieron ser relativamente encapsulados, la vulnerabilidad externa y las dificultades internas de los socios del Mercosur, hicieron eclosión hacia fines de la década, agudizando las contradicciones no encaradas y, por ende, no resueltas, y poniendo de manifiesto las dificultades de avanzar en un proceso de integración sin la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, así como los riesgos de caer en una espiral sin freno de represalias y medidas proteccionistas.

ITINERARIOS E INTERROGANTES DEL MERCOSUR A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

El armado del Mercosur se desarrolló entre el modelo de integración según los primeros postulados de la Cepal y el regionalismo bajo la primacía del “paradigma céntrico”. Así, los cambios experimentados en los fundamentos y en la metodología para conducir el proceso de integración nos impiden hablar de un único Mercosur. Por un lado, encontramos un primer Mercosur que, si bien con dificultades en su implementación y metas moderadas, contenía un fundamento similar al de los primeros esfuerzos latinoamericanos

que plantearon a la integración regional como instrumento para resolver problemáticas estructurales derivadas de la frágil inserción en la división internacional del trabajo de raigambre decimonónica. Por otro lado, observamos un segundo Mercosur, acoplado al *Consenso de Washington* y a los requerimientos establecidos por el régimen GATT/OMC y los condicionantes hegemónicos de los países centrales. Este segundo Mercosur, con el tiempo puso de relieve la debilidad de una estrategia de integración sustentada casi exclusivamente en intereses comerciales, alejada de mecanismos de coordinación macroeconómica y de una política productiva e industrial común. El despliegue de ese rumbo y sus consecuencias, fundamentan las críticas al regionalismo abierto en general, y a este segundo Mercosur, en particular.

El regionalismo abierto comporta una lectura limitada y reduccionista del verdadero alcance de los procesos de integración, según la cual estos se deben restringir estrictamente a gestionar la liberalización de los flujos comerciales en tiempo récord y a mejorar *a priori* la inserción de las economías nacionales en los mercados globales. Sin embargo, la falta de respuestas de este modelo a los desafíos que comprometen el desarrollo y el bienestar regional ha sido notable. En la práctica, esa falta de respuestas redundó, por ejemplo, en la ausencia de políticas orientadas a promover la integración productiva y sectorial de las respectivas industrias nacionales, o a morigerar las asimetrías estructurales de las economías de la región. Por otro lado, a las limitaciones intrínsecas del modelo, se agregó el despliegue de una enérgica estrategia geoeconómica de parte de la potencia hegemónica hemisférica que, aunada al comportamiento “intermediario” de la elite política local, alimentó fisuras erosionando posicionamientos estratégicos comunes para incrementar los márgenes de la autonomía regional.

Un párrafo aparte requiere el balance sobre la inscripción del Mercosur en el sistema multilateral de comercio. No solo en términos de la hipocresía del doble discurso que reviste la interpelación de los países centrales, sino porque lo requerido por el sistema GATT/OMC ha tenido efectos muy dañinos para los países de la región. La configuración de procesos de integración regional entre países en desarrollo debiera contribuir a la búsqueda de alternativas conjuntas para superar las dificultades socioeconómicas más apremiantes, por no mencionar el acervo político, social y cultural que le da sustento y legitimidad a dichas iniciativas, de lo contrario, la integración no tiene sentido como política de Estado y, en última instancia, se ve limitada a aspectos parciales y convertida en un elemento de agudización de las vulnerabilidades y deformaciones económicas de sus integrantes. En parte, dicha búsqueda fue el *leitmotiv* de los acercamientos argentino-brasileños de mediados de la década de 1980. Posteriormente, los objetivos iniciales quedaron trancos al amparo de las políticas de apertura, desregulación y liberalización promovidas por el sistema GATT/OMC e implementadas por los signatarios de Asunción.

En este punto coincidimos con Theôtonio Dos Santos (2007) en que el debate actual sobre los procesos de integración no puede hacerse dentro de un plano exclusivamente económico, y menos aún, estrictamente comercial. Es también a partir de consideraciones históricas, políticas, culturales y estratégicas que se debe reflexionar sobre las propuestas regionales. Si se considera el pensamiento neoliberal puro, se debiera aceptar que la única integración correcta es la del libre comercio generalizado. Tal como surge del abordaje de la inscripción del Mercosur en el sistema GATT/OMC, las integraciones regionales son evaluadas en tanto que intervenciones artificiales que imponen límites perjudiciales a las zonas no integradas. Sin

embargo, lo cierto es que detrás de esas argumentaciones en contra del proteccionismo siempre subyacen consideraciones estratégicas y geopolíticas que indican las preferencias de los tecnócratas y teóricos por una u otra alternativa. Así operaron, por ejemplo, los partidarios del Alca quienes, mientras resaltaban la importancia del mercado norteamericano y reclamaban la desregulación al movimiento de capitales, proponían una apertura limitada en los sectores de mayor importancia para los países latinoamericanos, introduciendo la problemática multilateral del proteccionismo agrícola en el ámbito hemisférico.

Teniendo en cuenta que uno de los principales mecanismos de dominación radica en la construcción de teorías y visiones, no fue casual que en los umbrales del Mercosur se difundiera una imagen fundamentalista de la globalización caracterizada por fuerzas ingobernables cuyo curso era imposible de alterar por la acción pública colectiva. No obstante, lo cierto es que los países pueden desarrollar respuestas que mejoren, de manera concertada su inserción en el orden global. Sin embargo, parafraseando a Ferrer, una división equitativa del trabajo intraregional para generar fuerzas dinámicas de crecimiento compartidas, dependerá de la convergencia de los enfoques fundamentales sobre los problemas del desarrollo en un mundo global (FERRER, 2006, p. 73). De esto se deriva que aún existan interesantes márgenes de maniobra para el Mercosur. En este sentido, al igual que Waldo Ansaldi (2007) cuando se refiere a la construcción de la democracia en América Latina, podemos decir que hay condiciones “de posibilidad”, no necesariamente “de realización”. Efectivamente, deben existir condiciones endógenas – no solo estructurales sino también de índole política- que posibiliten la adopción de las estrategias necesarias para lanzar procesos de

acumulación, alcanzar el progreso científico-tecnológico y su difusión e integración en el tejido productivo y social.

Durante la *belle époque* del neoliberalismo las fuerzas hegemónicas pugnarón por modelar los procesos de integración regional en ciernes o directamente introducir una variedad de acuerdos comerciales regionales afines a sus intereses, según sus respectivas áreas de influencia, prometiendo el crecimiento del comercio y las inversiones, a cambio de que los países liberalizaran el intercambio comercial de bienes y servicios, entre otras demandas de apertura y desregulación. En este contexto, si bien los gobiernos de la región terminaron por hacer una apuesta a favor del Mercosur, ello solo ocurrió después de un periodo de grandes oscilaciones. Por otro lado, el mismo proceso de integración quedó sujeto a los condicionamientos impuestos por el regionalismo abierto y adoptó las modalidades acordes a la corriente neoliberal en boga, cumpliendo las regulaciones internacionales del sistema GATT/OMC, haciendo exclusivo énfasis en la liberalización comercial y desatendiendo otros aspectos fundamentales de la integración regional, como la coordinación de políticas macroeconómicas, la resolución de asimetrías estructurales, la complementación productiva, o la armonización jurídica, política y social. Los resultados de esta elección no tardaron en hacerse sentir y, hacia fines del siglo pasado, los países miembros del bloque experimentaron fuertes crisis económicas, políticas y sociales. Como correlato directo, el mismo proceso de integración se vio jaqueado por la precariedad que le era inherente. El Mercosur, sin haber desarrollado herramientas autonómicas e iniciado el camino de una integración “profunda” facilitó la introducción del consenso neoliberal en una escala ampliada, en perfecta sintonía con los intereses hegemónicos globales.

A comienzos del siglo XXI, con posterioridad a la colosal crisis que vivieron los Estados de la región y en el contexto de una etapa de revisión crítica de las políticas económicas adoptadas durante los años noventa, la integración latinoamericana pareció adoptar un nuevo orden de prioridades y una nueva agenda directamente relacionada a los cambios políticos en distintos países de la región (da Motta Veiga, 2007). En ese marco, al interior del Mercosur, el llamado “Consenso de Buenos Aires”¹⁸ buscó simbolizar el inicio de una nueva era para la integración regional. Posteriormente, durante la Cumbre de Mar del Plata (2005) vinieron los acontecimientos que marcaron el ocaso del ALCA. También se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)¹⁹ y se aprobó el Programa de Integración Productiva del Mercosur²⁰. Estos cambios habilitan a plantearnos nuevos interrogantes, fundamentalmente, aquellos orientados a descifrar la incógnita sobre si estamos (o no) ante la aparición de un tercer Mercosur, instancia superadora y síntesis. Ahora bien, pese a que en conjunto estas medidas se constituyeron en elementos notables de una nueva era “posneoliberal” (SADER, 2008)²¹, aún permanecen

¹⁸ Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003, MRECIC, Información para la prensa nro. 238/2003.

¹⁹ “Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur”, Mercosur/CMC/DEC. N° 45/04, Belo Horizonte, 16/XII/04. El fondo está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural y desarrollar la competitividad y la cohesión social, en particular de las economías y regiones menos desarrolladas.

²⁰ “Programa de Integración Productiva del Mercosur”, Mercosur/CMC/DEC. N° 12/08, San Miguel de Tucumán, 30/VI/08. El programa tiene como objetivo fortalecer la complementariedad productiva, el incremento de la competitividad y el mejoramiento de la inserción externa de los sectores productivos de los Estados parte.

²¹ Siguiendo a Emir Sader (2008, p. 81), denominamos *posneoliberalismo* a una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo neoliberal, sin llegar a configurar un nuevo modelo, al mismo tiempo que un conjunto híbrido de fuerzas compone las alianzas que están en la base de los nuevos proyectos.

vigentes los análisis que reivindican reformas esenciales y urgentes para garantizar la sustentabilidad del bloque. De esta forma, y a modo de hipótesis preliminar, se podría sostener que, si bien esta nueva etapa de la integración regional advierte modificaciones respecto al pasado, las características estructurales que aún reviste el proceso de integración no habilitan a considerarlo en los términos de un nuevo modelo de integración. Dicho de otra manera, si bien los cambios experimentados en la región denotan una negación del paradigma anterior, aún no permiten expresar con precisión la aparición de un nuevo modelo de integración para el Mercosur. Mucho dependerá entonces del grado de afianzamiento de los lazos regionales y de la consolidación de proyectos nacionales en aras de preservar la soberanía de los pueblos.

NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: ALBA y UNASUR

La introducción a las nuevas perspectivas en materia de integración regional en América del Sur no puede omitir la mención al proceso de transformaciones económicas y políticas de comienzos del Siglo XXI. Este proceso de innovaciones encontró su punto de partida en la fenomenal crisis por la que atravesaron los países de la región a fines del siglo pasado, como prueba del rotundo fracaso de la aplicación de las recetas neoliberales y de la vigencia del paradigma céntrico. Dicha crisis, más o menos radical en función de la impronta obtenida por el neoliberalismo, dio lugar a la emergencia de cambios en los procesos económicos y en las configuraciones políticas de países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, impactando asimismo en los procesos de integración

regional de los que forman parte.

Aún con diferencias y matices políticos e ideológicos según el caso nacional del que se trate, vemos que dichos países pueden ser agrupados en el fecundo terreno del posneoliberalismo (SADER, 2008) en función de sostener tres grandes rasgos comunes, a saber: prioridad de las políticas sociales por sobre los ajustes fiscales; prioridad de los procesos de integración regional y del comercio Sur-Sur por sobre los tratados de libre comercio con los Estados Unidos; y existencia de Estados activos en la promoción del crecimiento económico y la consolidación de políticas sociales, por encima de cualquier mandato acerca del “Estado mínimo” prescripto por el neoliberalismo y las políticas del *Consenso de Washington*. En este esquema de nuevas relaciones económicas y políticas regionales es que pueden inscribirse las nuevas políticas -aún tibias- del Mercosur y la aparición de nuevos procesos de integración regional, tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Si bien los orígenes del Alba en el plano de las ideas pueden remontarse históricamente a los exhortos de distintos próceres latinoamericanos realizados durante el siglo XIX en pos de la liberación nacional y social y contra la opresión colonial, vemos que el contexto que inspira su surgimiento se encuentra en nuestra contemporaneidad, precisamente, en la mencionada crisis del neoliberalismo y en la génesis de su rechazo. En un sentido más específico, el Alba surge de las relaciones de cooperación solidaria entre Venezuela y Cuba²²; del auge de los movimientos populares y de partidos de izquierda que acceden al poder en varios países de

²² El 14 de diciembre de 2004 se realizó en La Habana, Cuba, la Primera Cumbre del ALBA. En dicha oportunidad, Hugo Chávez y Fidel Castro, firmaron la “Declaración Conjunta para la creación del ALBA” y el “Acuerdo de aplicación del ALBA”.

América Latina y el Caribe; y del estancamiento y la fuerte oposición al Alca y a los tratados de libre comercio con los Estados Unidos (ESPINOSA MARTÍNEZ, 2007). Desde su conformación en el año 2004 hasta el presente, una de las Cumbres más importante se produjo en abril de 2006, cuando se incorporó la República de Bolivia y se suscribió el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)²³.

Los TCP son una de las principales herramientas con las que cuenta el Alba para conducir el proceso de integración. Son, básicamente, tratados para el intercambio de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de los pueblos, sustentados en los principios de solidaridad, reciprocidad, transferencia tecnológica, aprovechamiento de las ventajas de cada país, ahorro de recursos y facilidades crediticias. Los TCP del Alba fueron ideados en franca oposición a los TLC impuestos por Estados Unidos y considerados como responsables del desempleo, la marginación y la destrucción de las economías nacionales de los países de la región. A ellos se agregan los denominados Proyectos y Empresas “Grannacionales” que abarcan distintos planos y van desde lo político, social y cultural, hasta lo económico, científico e industrial. Asimismo, a principios de 2012 fue lanzado el proyecto para la constitución en un plazo de dos años de un “Espacio Económico del ALBA-TCP” (ECOALBA-TCP-TCP), en tanto que “zona económica de desarrollo compartido interdependiente, soberana y solidaria, destinada a consolidar y ampliar un nuevo modelo alternativo de relacionamiento económico para fortalecer y diversificar el aparato productivo y el intercambio comercial, así como establecer las bases para los instrumentos de carácter bilateral y multilateral que Las Partes suscriban en esta

²³ En la actualidad el ALBA-TCP se encuentra integrado por los siguientes países: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Ecuador, Antigua y Barbuda.

materia, con miras a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de nuestros pueblos”²⁴.

La creación del Alba recogió muchas de las críticas al modelo de integración según el regionalismo abierto. De este modo, si se tiene en cuenta la integración fogueada por el paradigma céntrico en los noventa, resulta mucho más evidente su contraposición con los principios que buscan guiar el accionar de la alternativa bolivariana. Así, para los ideólogos del Alba, el comercio y la inversión no son fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable. La verdadera integración “no puede ser hija ciega del mercado”, sino que requiere una efectiva participación del Estado como regulador y coordinador de la actividad económica. En contraposición al principio de “Nación más favorecida” y de “no discriminación”, el Alba propone un “trato especial y diferenciado que tenga en cuenta el nivel de desarrollo de los diversos países y la dimensión de sus economías, y que garantice el acceso de todas las naciones que participen en los beneficios que se deriven del proceso de integración”, buscando promover una especialización productiva eficiente y competitiva que sea compatible con el desarrollo económico equilibrado, la lucha contra la pobreza y la preservación de la identidad cultural de los pueblos. Según esta concepción de la integración, los principios de “solidaridad y cooperación”, “desarrollo integrador” y “sostenibilidad del desarrollo” adquieren un papel estratégico y nodal en la promoción del bienestar de los pueblos de la región, así como en la defensa del patrimonio cultural y la identidad latinoamericana y caribeña. Finalmente, la estrategia bolivariana recoge la premisa de unidad en contra de la máxima

²⁴ “Acuerdo para la constitución del espacio económico del ALBA-TCP” (ECOALBA-TCP), XI Cumbre del ALBA, Caracas, Venezuela, 4 y 5 de febrero de 2012.

divide et impera, buscando la concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación con países y bloques de otras regiones, no solo en el ámbito económico, sino también político, social y humanitario. En la búsqueda de unidad, y a diferencia de la integración según el paradigma neoliberal, el Alba otorga a “los pueblos de Nuestra América” un papel principal, garantizando su intervención y participación directa a través del “Consejo de Movimientos Sociales”.

Tras la aparición del Alba, la línea divisoria fundamental en el continente pasó a ser la que separaba aquellos países que habían suscripto o se encontraban negociando TLC con Estados Unidos (México, Chile, Colombia y Perú) y aquellos otros que privilegiaban la integración regional. Dentro de este segundo grupo se encontraban, a su vez, los países que - con mayor o menor radicalidad - defendían opciones de oposición al modelo neoliberal (Venezuela, Cuba, Bolivia y Ecuador, de un lado, y Argentina, Brasil y Uruguay, de otro), trabajando en pos de un mundo multipolar y poniendo trabas al despliegue de la hegemonía norteamericana en la región (SADER, 2007). Ahora bien ¿cómo articular todas las voces de América del Sur considerando el complejo mapa de la integración latinoamericana, en donde conviven remozadas las estrategias del pasado con un presente que aún busca consolidarse? Aquí es donde adquiere importancia la existencia de la Unasur y su papel en el complejo entramado de proyectos nacionales y regionales, diferenciados pero yuxtapuestos.

Los orígenes de la Unasur datan del momento de mayor vigencia del regionalismo abierto en América Latina, cuando la estrategia de Brasil – a diferencia del “realismo periférico” argentino – era evitar que el Mercosur fuera eclipsado por la extensión del TLCAN hacia América del Sur. Así, buscando revertir la presencia de los intereses norteamericanos en la región, el gobierno brasileño

mostró sus preferencias por ampliar el MERCOSUR al resto de los países sudamericanos y propuso la constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Los intereses de Brasil buscaban constituir un segundo círculo concéntrico al Mercosur, a partir de la configuración de acuerdos de libre comercio entre el bloque y los restantes miembros de la Aladi, en los términos de una “plataforma sudamericana”, demostrando que las divergencias con Estados Unidos no eran solo comerciales sino también políticas y estratégicas (RAPOPORT Y MADRID, 2002, p. 273-274).

Si bien en sus comienzos la Unasur fue pensada fundamentalmente en términos económico-comerciales²⁵, posteriormente, dichos temas fueron perdiendo protagonismo en beneficio de la mayor jerarquía adquirida por los asuntos estratégicos, políticos e ideológicos. No obstante, independientemente del peso relativo de los distintos componentes al interior de esta organización intergubernamental, en su interior se pueden encontrar distintos aspectos o agendas. En materia comercial y económica, a pesar de las grandes dificultades existentes para concretar este tipo de integración o del retraimiento observado en los últimos años, sobresale la búsqueda una de unificación comercial en América del Sur a partir de la conjunción entre la CAN y el Mercosur. En materia financiera, prevalece el proyecto para configurar el Banco del Sur, en tanto que opción alternativa a la oferta financiera proveniente de las instituciones internacionales ligadas al modelo neoliberal (FMI, BM, BID). En lo que refiere a infraestructura y energía, más allá de las fuertes protestas

²⁵ Otros antecedentes de la UNASUR serían: el lanzamiento de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) en el año 2000; la propuesta en la Cumbre Sudamericana de 2004 de crear una Comunidad Sudamericana de Naciones; el posicionamiento conjunto de Argentina, Brasil y Venezuela en la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en 2005; la propuesta del Banco del Sur en 2006; y la creación del Consejo Energético Sudamericano en 2007, entre otros.

sociales en contra de proyectos considerados como “extractivistas”, la Unasur sostiene la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA). Finalmente, en lo que hace a la resolución de conflictos regionales e internacionales, la Unasur ha tenido un papel protagónico y definitorio, haciendo una clara apuesta por la democracia y la gobernabilidad de los países de la región y debiendo actuar en el marco de escenarios complejos y del alta conflictividad política, restringiendo la actuación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, en ocasiones, el probable accionar de los Estados Unidos en América del Sur (KERSFFELD, 2012).

Considerando las fuertes asimetrías y contradicciones existentes entre los distintos perfiles políticos e ideológicos detentados por sus Estados miembros, así como las persistentes injerencias externas registradas en los asuntos domésticos de los países de la región, el papel internacional desplegado por la Unasur introduce un destacado componente de equilibrio para Sudamérica. De ahí la necesidad de consolidar el accionar económico, político y diplomático de este actor regional aún en proceso de gestación. En su carácter embrionario y en la adecuada articulación de su ecléctica composición se dirime el futuro de los procesos de integración que cohabitan en su interior (ALBA, MERCOSUR y CAN) y el manejo de los condicionantes hegemónicos sobre las alternativas regionales de desarrollo en América del Sur.

CONSIDERACIONES FINALES

Estas palabras se escriben en un momento crucial para la región, cuando se están produciendo cambios que tendrán un fuerte impacto en los países de América del Sur. En este sentido, la muy reciente incorporación de Venezuela como miembro pleno

del Mercosur, después de una demora de años ocasionada por sectores parlamentarios opositores –primero de Brasil y luego de Paraguay– abre una gran incógnita sobre el futuro de la integración regional en América del Sur en general y del Mercosur en particular. En términos geopolíticos, resulta clara la implicancia estratégica de la incorporación de Venezuela al bloque regional, no solo por la importancia que reviste dicho país como potencia energética de reconocida solvencia petrolífera de escala planetaria, sino también por incrementar la fuerza del conjunto del espacio subregional hasta ubicarlo después de gigantes como China, India, Estados Unidos y Japón. Asimismo, la adhesión de Venezuela refleja una era de gran sintonía política entre los mandatarios de los países del Mercosur. Los reflejos post golpe destituyente del presidente paraguayo Fernando Lugo sirvieron no solo para hacer un efectivo y rápido uso de la Cláusula democrática – emanada del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur – suspendiendo temporalmente al país mediterráneo del bloque regional, sino también para hacer efectivo el dilatado ingreso de Venezuela al Mercosur. Esta correlación política, inaugurada abiertamente años atrás en ocasión de la Cumbre de Mar del Plata –garante del ocaso del proyecto ALCA– logró prolongarse en el tiempo y defender algunas de las históricas premisas emancipatorias latinoamericanas, sobre todo, en contra de tendencias hegemónicas y disruptivas. De alguna manera, esa ha sido también la política de la Unasur.

El análisis resulta menos contundente a nivel intramercosur, sobre todo, en función de una trayectoria regional reciente que reclama mayor prudencia en los pronósticos y el reconocimiento de grandes asignaturas pendientes. De ahí que, si bien la nueva incorporación incrementa la potencia del conjunto del espacio regional, sus reales implicancias económicas reclamen mayores esfuerzos y decisiones

políticas y económicas, también del conjunto. Se requieren consensos entre los Estados parte –y al interior de los mismos- sobre aspectos fundamentales del proceso de integración que necesariamente remiten a cuestiones endógenas ligadas a las estrategias de desarrollo nacional. Y aquí es dónde quizás resida el principal desafío. Se trata de armonizar los itinerarios y proyectos nacionales, con sus matices y diferencias, en un patrón regional del conjunto que no escatime en decisiones trascendentales allí donde sea necesario. En este contexto, las potenciales aristas económicas, políticas y estratégicas del Mercosur, tan devaluadas por el pensamiento globalizador y el regionalismo abierto, han vuelto a mostrar su relevancia y llaman a realizar nuevas ponderaciones sobre los nuevos alcances y desafíos del proceso de integración.

REFERENCIAS

ALIMONDA, Héctor. “Una agenda democrática frente al Mercosur”, en *Nueva Sociedad*, N° 121, septiembre-octubre, p. 26-34, 1992. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2154_1.pdf

ANSALDI, Waldo. “La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración”, en Ansaldo, Waldo (Dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2007.

BOTTO, Mercedes; QUILICONI, Cintia. “La influencia de la academia en la política arancelaria del Mercosur”, en Botto, M., *Saber y Política en América Latina*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

CEPAL (1994): *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

DA MOTTA VEIGA, Pedro; Ríos, Sandra P. “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, Serie Comercio Internacional, CEPAL, Santiago de Chile, Julio, 2007.
Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf

DEVLIN, Robert y ESTEVADEORDAL, Antoni. “¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?”, Documento de Trabajo N°7, INTAL, agosto, 2001.
Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036571>

DOS SANTOS, Theotônio. “Globalización, crecimiento económico e integración” en Vidal, G., Guillén, A. (Coord.) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, CLACSO, Buenos Aires, 2007.

ESPINOSA MARTÍNEZ, EUGENIO E. (2007): “El ALBA: un camino hacia el desarrollo, La Alternativa Bolivariana para América”. Revista Electrónica de la Facultad latinoamericana de ciencias sociales. Vol.2, N°2, Enero-junio. Disponible en: http://www.flacso.uh.cu/sitio_revista/num1/articulos/art_EEspin2.pdf

FERRER, Aldo: *La densidad nacional*, Claves para todos, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.

FERRER, Aldo. *Hechos y Ficciones de la Globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006.

FURTADO, Celso. *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

GUILLÉN R., Arturo. “Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina”, en Correa, E.; Déniz, J. y Palazuelos, A. (Coord.) *América Latina y Desarrollo Económico*, Ediciones Akal, Madrid 2008.

GUILLÉN ROMO, Héctor. “De la orden cepalina del desarrollo al *neoestructuralismo* en América Latina”, en *Comercio Exterior*, Vol. 57, N° 4, abril, 2007, p. 295-313. Disponible en: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/hector3.pdf>.

KERSFFELD, Daniel (2012): “Una nueva agenda para Sudamérica: la UNASUR y la resolución de conflictos internacionales”, Clase I *La UNASUR y la nueva regionalización sudamericana*, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador.

SPIGUEL, Claudio (1996): “La cultura frente a la ‘globalización’?” en *La Marea*, N° 7, Buenos Aires, agosto-octubre.

MUSACCHIO, Andrés (2007): “De la ALALC al Mercosur: la experiencia Argentina”, en *Nación-Región-Provincia en Argentina*, N° 1, 2007.
Disponible en: <http://www.serviciosesenciales.com.ar/articulos/nacion-musachio.pdf>

OMAN, C. (1994): *Globalization and Regionalization. The Challenge for Developing Countries*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

RAPOPORT, M. y MADRID, E. “Los países del Cono Sur y las grandes potencias”, en Rapoport, M. y Cervo, A. (Comps.), *El Cono Sur, Una Historia Común*, FCE, Buenos Aires, 2002.

RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C. (2005): *Política Exterior Argentina. Poder y Conflictos Internos (1880-2001)*, Claves para Todos, Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2005.

RAPOPORT, Mario (Dir.) *Historia de la Economía Argentina del Siglo XX*, La Página, Buenos Aires, 2007.

RODRÍGUEZ, Octavio. “La evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano”, en *Revista Puente Europa*, Años VI, Número Especial, Buenos Aires, diciembre, p. 10-17, 2008.

SADER, Emir “ALBA: del sueño a la realidad”, ALAI, América Latina en Movimiento, mayo, 2007. Disponible en: <http://alainet.org/active/17314&lang=es>

SADER, SADER. *Posneoliberalismo en América Latina*, CLACSO - CTA Ediciones, Buenos Aires, 2008.

SALGADO, Germánico “Integración Andina y apertura externa. Las nuevas tendencias”, en *Nueva Sociedad*, N° 125, mayo-junio, 1993. Disponible Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2244_1.pdf

SCHVARZER, Jorge. “Mercosur: una crisis largamente anunciada”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, N°2, Agosto, 1999. Disponible en: <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/2074.HTM>

SUNKEL, Osvaldo. “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”, en *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre, 1998, p. 229-241. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19239/sunkel.htm>

TAVARES, Maria Da Conceição y GOMES, Gerson. “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario, octubre, 1998, p. 213-228. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/19238/concei.htm>

RESUMEN

Desde los años ochenta y principalmente durante los noventa, los procesos de integración regional en América Latina y El Caribe sufrieron importantes transformaciones, abandonando su tradicional orientación “hacia adentro” y emplazándose “hacia afuera”, en un marco general de apertura y liberalización. El Mercosur nació formalmente en ese contexto, condicionado por el nuevo paradigma hegemónico de la integración denominado “regionalismo abierto”. De este modo, pese a haber sido originalmente (a mediados de los ochenta) concebido para promover una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones a escala ampliada, posteriormente (a principios de los noventa), en sintonía con la metamorfosis regional y las recomendaciones de los organismos multilaterales –particularmente la OMC– el Mercosur recibió el impacto de las políticas de apertura radical a los mercados internacionales y a las inversiones extranjeras, las privatizaciones y la reducción de la esfera pública. Pese a este trasfondo perjudicial, desde principios de este siglo, algunos cambios comenzaron a producirse en el paisaje de la integración latinoamericana. Consecuentemente, un nuevo y provocativo escenario posneoliberal afectó favorablemente el Mercosur y permitió la emergencia de perspectivas innovadoras en los procesos de integración y cooperación regional, tales como el Alba y la Unasur.

PALABRAS CLAVE: Integración regional. Mercosur. Alba. Unasur.

RESUMO

Desde os anos oitenta e principalmente durante os anos noventa, os processos de integração regional na América Latina e no Caribe sofreram importantes transformações, abandonando sua tradicional orientação “para dentro” e situando-a “para fora”, em um marco geral de abertura e liberalização. O Mercosul nasceu formalmente nesse contexto, condicionado pelo novo paradigma hegemónico de integração denominado “regionalismo aberto”. Assim, A pesar de ter sido originalmente (em meados dos anos oitenta) concebido para promover uma estratégia de industrialização por substituição de importação ampliada (início dos anos noventa), alinhado a transformações regionais e recomendações de agências multilaterais – particularmente a OMC – o Mercosul recebeu o impacto das políticas de abertura radical para os mercados internacionais e os investimentos estrangeiros, a privatização e a redução da esfera pública. A pesar desse transtorno, no início deste século, algumas mudanças começaram a acontecer na paisagem da integração latino-americana. Em consequência, um novo e provocativo cenário pós-neoliberal afetou favoravelmente o Mercosul e permitiu a emergência de perspectivas inovadoras nos processos de integração e cooperação regional, tais como o ALBA e a UNASUR.

PALAVRAS-CHAVE: Integração regional. Mercosul. Alba. Unasul.