
El péndulo del Mercosur: entre el regionalismo autónomo y el regionalismo abierto

Marco De Benedictis¹⁸

Introducción

Desde su creación, hace casi tres décadas, el Mercado Común del Sur (Mercosur) ha atravesado por diferentes momentos en cuanto a su lógica de integración regional. En cada uno de ellos la posición de los dos Estados más grandes del bloque, Argentina y Brasil, fue semejante. Esta situación está puesta en discusión a partir de la asunción de Alberto Fernández al poder ejecutivo argentino y los entredichos con su par brasileño, Jair Bolsonaro. Como se destacará más adelante, es la primera vez que presentan expresiones marcadamente diferentes sobre el modelo de integración a seguir.

Entre la autonomía y la apertura

El paso previo a la conformación del Mercosur tuvo lugar a mediados de la década de 1980, cuando los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina, y José Sarney, de Brasil, firmaron la Declaración de Foz de Iguazú, en noviembre de 1985. Allí se sentaron las bases que sirvieron para la constitución del bloque años más tarde. En dicho momento, el modelo que se pensó fue el de la creación paulatina de un mercado común, que contribuyese al desarrollo interno de los países, ampliando los márgenes de autonomía en el contexto internacional (Granato, 2020). Estos objetivos se emparentaban con un modelo de integración regional autónomo, en el cual el hincapié está puesto en la importancia de la integración para el cambio de la estructura económica y la industrialización, la construcción de cadenas regionales de valor y el desarrollo tecnológico para mejorar la competitividad. Se propone la construcción de un espacio regional, con relativa autonomía, para poder desarrollar un capitalismo nacional con valor agregado local, con un marcado protagonismo de los sectores productivos industriales.

No obstante, esto, a comienzos de la década siguiente la situación cambió. En marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción (fundación oficial del Mercosur), incorporando a Paraguay y Uruguay, además de los ya mencionados Argentina y Brasil. El contexto global era diferente al que se encontraba años atrás. El fin de la Guerra Fría, la consolidación de Estados Unidos como potencia hegemónica internacional y la efervescencia del neoliberalismo como paradigma económico. Esto generó que el lineamiento de integración virara del modelo autónomo hacia uno de tinte abierto. Allí, como señala Merino (2018), se pensó al Mercosur como área de libre comercio en el capitalismo transnacional. El bloque se consolidó como una unión aduanera imperfecta, resguardando sectores estratégicos en los que los grupos económicos locales tenían fuerte presencia. Se estableció la liberalización intrazona y la necesidad de negociar un arancel externo común. Lo que se buscaba en este contexto era potencializar las ventajas comparativas de los países del bloque, siendo el Mercosur la plataforma a partir de la cual éstos se insertarían en el orden económico neoliberal de fin de siglo pasado, fundamentalmente como proveedor de materias primas. El “desmantelamiento de las barreras comerciales pasó a ser el objetivo central del proceso de integración, sustituyendo la dinámica de los protocolos sectoriales que enfatizaban la integración interindustrial de la etapa anterior” (Granato, 2016: 385).

Un nuevo giro se dio en la política del Mercosur a comienzos del siglo XXI. Los dos países más grandes del bloque vivieron cambios en su política doméstica que tuvieron su respectiva repercusión a nivel

¹⁸ Profesor de Geografía. Maestrando en Relaciones Internacionales.

regional. Las asunciones de “Lula” de Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina significaron una nueva etapa en el esquema de integración. El modelo de integración abierta, con su énfasis puesta en aspectos comerciales, fue dejado de lado para centrar el proceso de integración bajo la órbita política, ligada al regionalismo autónomo. Además, como aspecto novedoso se agrega la preocupación por las condiciones sociales y una mayor apertura al mercado mundial, por lo que Merino (2017) denomina esta tendencia como “regionalismo neodesarrollista”. Como señalan Perrotta y Porcelli (2016) “los Estados asumieron la conducción del proceso, entendiendo a la integración regional como una política pública para promover desarrollo integral y habilitar espacios y canales de participación y representación ciudadana” (p. 60). De esta manera, se buscó fortalecer el bloque buscando mayores márgenes para la promoción de las propias políticas de desarrollo (Vázquez, 2017). La vinculación del bloque con el exterior también se diferenció de la década anterior. Por un lado, se interrumpieron las negociaciones para conformar una zona de libre comercio con la Unión Europea y se rechazó el proyecto estadounidense del ALCA en la III Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005. Por otra parte, se consolidaron los vínculos con los países del sur global, principalmente los latinoamericanos. Las diferentes iniciativas de integración regional tuvieron objetivos en común, donde se buscaba priorizar la cooperación política entre los gobiernos y fortalecer el poder de negociación de América Latina en el escenario global (Van Klaveren, 2018). En este sentido, el Mercosur comenzó a articular acciones con el proyecto de integración social-popular del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), además de avanzar en la acción conjunta con el resto de los Estados de la región mediante la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que aglutinaba a todos los Estados suramericanos, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), formado por todos los países del continente americano menos Estados Unidos y Canadá.

El proyecto de integración de tinte autonomista que dominaba en este contexto al Mercosur empezó a mostrar debilidades. Las economías de los países del bloque sufrían problemas en la balanza de pagos y tensiones distributivas que se manifestaban en una creciente inflación y problemas en su competitividad por su estructura capitalista periférica (Merino, 2018).

Otro punto clave fue la participación de China como un nuevo actor de peso en las exportaciones de recursos latinoamericanos. El elevado precio de los commodities exportados permitió generar recursos para poder apostar al proceso de mejorar la situación industrial del bloque. Esto se alteró a partir del año 2013, cuando los precios decayeron, evidenciando la mencionada dependencia de las economías del Mercosur.

En este difícil contexto económico, la correlación de fuerzas dentro del bloque se invirtió. Las elecciones de Horacio Cartes en 2013 en Paraguay y de Macri en 2015 en Argentina, sumado al golpe parlamentario a Dilma Rousseff con la posterior asunción de Michel Temer a mediados de 2016 y la postura de Tabaré Vázquez (quien asumió la presidencia en 2015 con un discurso más cercano a la apertura del bloque) inclinaron la balanza en favor de las posturas allegadas al modelo de integración de regionalismo abierto.

Los países del Mercosur coincidían en la necesidad de consolidar a la integración regional como una plataforma para mejorar la proyección internacional de cada uno de ellos, fundamentalmente aprovechando sus ventajas comparativas (exportando materia prima y/o servicios), dejando de lado la perspectiva predominante previamente sobre la necesidad de fortalecer la integración política autónoma. Dentro de la nueva agenda que le imprimieron estos gobiernos al bloque, se pueden destacar algunos puntos claves. Una idea central fue la de avanzar en acuerdos de libre comercio con terceros países, como India, Corea del Sur, Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio - EFTA (integrada

por Islandia, Suiza, Noruega y Liechtenstein) y retomar las negociaciones con la Unión Europea (frenadas en la etapa previa). También se intentó buscar la convergencia proyecto del Mercosur con la Alianza del Pacífico y desde allí entrar al TPP¹⁹.

En este sentido, el año 2019 tuvo una marcada aceleración para la firma del acuerdo con la Unión Europea primero, y la EFTA poco tiempo después, al mismo tiempo que se aceleraba en otros acuerdos con países como Corea del Sur, Singapur, Canadá, Israel, entre otros.

Vale destacar algunos aspectos del Acuerdo con la Unión Europea, ya que fue el más comentado, festejado y criticado durante los últimos meses del 2019. Luego de verse estancadas durante el período de integración autónoma, las negociaciones se retomaron en esta última etapa. Esto coincidió con la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, con una política más proteccionista que globalista; por lo tanto, este lugar de estandarte occidental del globalismo comercial intentó ser ocupado por el bloque europeo, quien aceleró una serie de acuerdos (con Canadá, Japón y Vietnam). En junio de 2019 se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur – Unión Europea. Para entrar en vigor aún tiene que ser aprobado por todos los parlamentos de ambos bloques, además del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión.

El modelo abierto en discusión

Hacia fines de 2019 la historia del Mercosur vuelve a ponerse en discusión. La elección de Alberto Fernández como presidente argentino, y los entredichos con su par brasileño, Jair Bolsonaro, marcan la primera vez en tres décadas que las posturas de los dos principales países del bloque se bifurcan. El nuevo gobierno argentino plantea, por lo menos en lo discursivo, su interés por cuidar la producción y el empleo local, lo cual lo emparenta con los postulados de la autonomía. Incluso tiene una postura crítica con respecto a las negociaciones comerciales vigentes con terceros países (por ejemplo, con Corea del Sur). Por el lado brasileño, el presidente Jair Bolsonaro mantiene su postura de acelerar las negociaciones y firmar los acuerdos que se encuentran en discusión. Es decir, profundizar lo realizado durante el último tiempo. Esta postura de avanzar en las negociaciones iniciadas es apoyada por los socios más pequeños del bloque, Uruguay y Paraguay, pero no por Argentina.

El contexto actual, con la pandemia de Covid-19 y su impacto en el comercio internacional, además de las crecientes tensiones entre las dos principales potencias globales, Estados Unidos y China, plantea un fuerte desafío para el Mercosur. El futuro cercano se muestra por demás turbulento, sin una clara perspectiva sobre cuál puede ser el modelo a seguir, teniendo en cuenta las marcadas diferencias que presentan los gobiernos de Argentina y Brasil. El modelo de integración va a ser determinante para ver qué tipo de inserción pueden tener los países miembros del grupo en este sistema internacional en juego.

Bibliografía

- Granato, L. (2016). Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. *Caderno CRH*, 29(77), 381-394.
- Granato, L. (2020). Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil. *Izquierdas*, (49), 797-809.

¹⁹ Este último proyecto se desintegró con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, y sus políticas proteccionistas, demostrando una postura crítica a los grandes tratados fogueados por los capitales globalistas.

- Merino, G. E. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. *Relaciones Internacionales*, 52, 17-37.
- Merino, G. E. (2018). El MERCOSUR en tiempos de retorno neoliberal. En *V Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina-XI Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas* (Tandil, 16 al 19 de mayo 2018).
- Perrotta, D., & Porcelli, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Márgenes. Revista de Economía Política*, 2(2), 53-72.
- Van Klaveren, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (275), 62-72.
- Vázquez, M. (2018). El MERCOSUR, geografía en disputa. *Revista de la Red Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea-Segunda Época*, (8), 119-134.