



Observatorio de Política Exterior Argentina

–Análisis de Política Exterior Argentina – Nº 24 Marzo de 2017

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina iniciado en 2013. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. El OPEA, como grupo de trabajo, forma parte de una red de observatorios de política exterior sudamericana integrada por el Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) del Centro de Estudios Latino-americanos (CELA) de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Franca; así como por el Grupo de Estudios Comparados en Política Externa y Defesa (COPEDE) de la Universidad Federal de Sergipe (UFS) y el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR, Uruguay).

Los invitamos a leer más sobre las actividades del OPEA, así como a buscar informes anteriores en nuestro sitio web www.opeargentina.org

Coordinadora del OPEA: Dra. María del Pilar Bueno

Editora responsable: T.P. María Julia Francés

Redactores de los informes del OPEA: Agustín Albini, Lic. Lilian Berardi, Antonela Busconi, Magalí Chiacchiera, Jessica García, Gisel López, Lic. Priscila Pretzel, Gisela Uriarte y Paola Zárate.

Otros miembros del equipo: Lic. Samanta Colman, Lic. Antonella Giordano y Lic. Gustavo Insaurrealde



Redefiniciones de la integración regional desde MERCOSUR en el primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Una vuelta al regionalismo abierto o la continuidad de una integración estratégica?

Paola Zárate

RESUMEN

Desde la asunción de Mauricio Macri en diciembre de 2015, la Política Exterior Argentina atraviesa cambios y redefiniciones dentro de los cuales se incluye la modificación de la estrategia de integración regional principalmente desde un “relanzamiento” de MERCOSUR como instrumento principal. El artículo analiza dicha reconfiguración y su posible resultado desde los conceptos de regionalismo abierto y regionalismo estratégico pertenecientes a la teoría de la integración.

PALABRAS CLAVE

Regionalismo abierto - regionalismo estratégico – MERCOSUR - política de integración – Política Exterior Argentina

INTRODUCCIÓN

El objetivo del APEA es analizar el reposicionamiento de la integración regional desde los lineamientos de política exterior del gobierno del Mauricio Macri durante el primer año de su mandato, partiendo de la reorientación otorgada al proceso específico de MERCOSUR.

Para dar cuenta de dicho objetivo, describimos las etapas de la integración regional para utilizarlas como marco teórico que contenga la visión dentro de la cual se ubica la actual etapa del regionalismo latinoamericano.

La regionalización o regionalismo, en tanto configuración de grandes espacios económicos regionales, que movilizan fuerzas económicas, sociales y políticas, así como en algunos casos de otra naturaleza, constituye un fenómeno de gran complejidad y en la post Guerra Fría adquiere características específicas (Bernal Meza, 2009).

Específicamente la integración regional puede definirse, siguiendo a Haas como un proceso por el cual los Estados nacionales “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de soberanía a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente los conflictos” (Malamud, 2011). A esta definición clásica se puede agregar factores como la creación de instituciones permanentes que gestionen los procesos, los flujos de personas, bienes y servicios a través de las fronteras, el incremento de los contactos en variadas dimensiones, y la focalización que cada proceso específico dará a unas áreas en detrimento de otras.

La integración regional en América Latina se caracteriza por diversos y heterogéneos procesos que poseen objetivos y estructuras disímiles. Desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que Incluye a Estados Unidos,



Observatorio de Política Exterior Argentina

Canadá y México; la Comunidad Andina de Naciones (CAN); el MERCOSUR, y los más jóvenes como UNASUR, ALBA y CELAC, que promueven diferentes objetivos y cuentan con esquemas de distinta índole.

La integración latinoamericana ha sido un instrumento de inserción internacional, como impulsor y motor de una estrategia de desarrollo de la región y como respuesta a los procesos y transformaciones que se suceden a nivel global. Desde la década del cincuenta, se pueden observar dos grandes etapas dentro del regionalismo: la primera, generalmente descrita como regionalismo cerrado, que se fue desarrollando desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) hasta su colapso en 1980, en el contexto de la crisis de la deuda externa. El segundo período, que se inicia a fines de la década de 1990 y se desarrolla a lo largo de la misma, es conocido como regionalismo abierto. En términos generales el núcleo central de esta etapa integrativa era la promoción del libre comercio y la búsqueda de inserción internacional. Estos objetivos se realizaban a través de instrumentos de liberalización arancelaria y coincidieron con procesos de profundas reformas económicas en países como Argentina y Brasil. Esta fase entró en un período de crisis a inicios del nuevo milenio, por un conjunto de factores entre los que figuran el ascenso de gobiernos de izquierda en la región, las crisis económicas que afectaron a algunos países perjudicando a procesos como CAN y MERCOSUR, lo que permitió considerar agotado este ciclo de la integración.

Existe el consenso académico necesario para acordar que, a partir de 2003, se configuró una nueva etapa que algunos autores como por ejemplo Damotta Veiga y Ríos o Riggiozzi denominan regionalismo post-liberal o post hegemónico (Briceño Ruiz, 2014). El adjetivo post hegemónico se utiliza para hacer referencia a la suposición del fin de la hegemonía del modelo de integración abierta basado en las premisas del regionalismo económico que convive o es sustituido (en los casos de ALBA y UNASUR) con agendas que otorgan más peso a las dimensiones sociales, políticas y de seguridad y a políticas comunes en campos como el energético y el de la infraestructura entre otros.

El mapa de la integración está más o menos definido desde la segunda etapa mencionada, expresando distintas estrategias. México formalizó su integración de facto con su gran mercado vecino, Estados Unidos, a través de TLCAN. Chile, prosiguiendo la estrategia de apertura unilateral, promovió acuerdos bilaterales con México, Estados Unidos y Unión Europea. Asimismo, se estableció el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), se reactivó el Pacto Andino, redefinido como Can y se estableció MERCOSUR como nuevo marco de integración en la subregión del cono sur.

A través de estos ciclos, sobre todo MERCOSUR y CAN han atravesado por varias crisis o períodos de estancamiento y deterioro resultado de distintas variables.

Nos interesa destacar las dificultades que debió enfrentar el MERCOSUR, como caso de estudio. Este proceso ha pasado por deterioros de sus metas debido a la primacía de intereses domésticos que menoscaban los logros de las metas comunes y el avance en la dimensión institucional por la escasa eficacia de las estructuras existentes y el déficit en el cumplimiento de las normas vigentes. También inciden factores como la influencia externa de las ofertas de Estados Unidos de acuerdos bilaterales de comercio que afectan a la cohesión del proceso integrador. Y fundamentalmente, pesa la histórica reticencia a la profundización institucional por



Observatorio de Política Exterior Argentina

rechazar la pérdida de soberanía y la construcción de un derecho de integración de carácter imperativo. Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad“.

Estas consideraciones nos habilitan a señalar los constantes avances y retrocesos de estos procesos, dando cuenta de que no poseen un sentido lineal en su evolución y que algunas etapas no llegan a consolidarse por completo cuando se producen características que los llevan a transitar por otras etapas.

La estructura del APEA esta dada por una primera parte donde se analiza el concepto de “regionalismo post-liberal” y cómo se desarrolló en Sudamérica. Posteriormente se estudia el regionalismo estratégico y por último se considera a través de los discursos y de las posiciones que ha tomado el actual gobierno si su reorientación de la política de integración posee más elementos de regionalismo abierto o se mantiene en una posición estratégica.

1. MERCOSUR y REGIONALISMO “POST-LIBERAL”

En el ámbito global, la coyuntura de este inicio de siglo y cambio de milenio presentó acontecimientos de importancia como la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los atentados del 11 de setiembre en Estados Unidos que redireccionaron los temas de agenda hacia la seguridad, el terrorismo y apuntaron el interés norteamericano hacia otras regiones, alejadas del ámbito latinoamericano. Esto se tradujo en cambios regionales sumados a los procesos políticos y económicos que estaba atravesando cada país. Por ejemplo, las crisis económicas en Argentina y Uruguay los llevaron a concentrarse en solucionarlas y trajeron aparejados cambios de gobierno que contenían demandas de transformaciones sociales y políticas que representaban los nuevos tiempos que se avecinaban para América Latina. Brasil dio impulsos al espacio sudamericano y se reorientó hacia él en la búsqueda de apuntalar su liderazgo regional, Venezuela comenzó también a afirmarse en la región promoviendo una dinámica de cooperación activa. Todos éstos aspectos configuraron un cambio de época en el que las coincidencias ideológicas de este denominado “giro a la izquierda” sirvieron de base para acercamientos con más sustancia que conllevaron coincidencias de agendas políticas centradas en responder a las consecuencias de la década neoliberal pero también buscaron aprovechar el contexto global para profundizar la autonomía de los Estados y generar posiciones comunes que se traduzcan en aumento del peso internacional tanto frente a otras regiones como en las negociaciones con actores internacionales específicos.

Las características principales del regionalismo que se desplegó en esta etapa fueron: a. retorno de la “agenda de desarrollo”; b. mayor papel de los actores estatales, frente a los actores privados y las fuerzas del mercado presentes en el modelo anterior; c. énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración lo que lleva a una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales; d. mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías de niveles de desarrollo; e. mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de infraestructura regional; f.



Observatorio de Política Exterior Argentina

más énfasis en la seguridad energética y búsqueda de complementariedades en este campo; g. búsqueda de fórmulas para promover mayor participación y legitimación social de los procesos de integración.

Este escenario incluyó al proceso de MERCOSUR donde se observó la transformación de las visiones de la integración que tenían los líderes del “giro a la izquierda” en Sudamérica del que participaron Argentina a partir de 2003 y Brasil desde el año 2002. Se suman a este nuevo impulso regional la redefinición de prioridades en el eje de cooperación argentino-brasileño que se explicitan en documentos que surgen de los encuentros entre los presidentes de ambos países Néstor Kirchner e Inazio Lula Da Silva. Estos son el documento de Buenos Aires de octubre de 2003 y el Documento de Río de Janeiro y Acta de Copacabana de abril de 2004. En ellos figuran los orientadores simbólicos de la nueva integración, que coinciden con las características del regionalismo post-liberal como el impulso a la participación de la sociedad civil en el proceso regional, el trabajo como eje para el combate a la pobreza y la redistribución del ingreso, la reafirmación del papel del Estado frente al papel de las empresas y el mercado presentes en la etapa anterior, la convicción de que MERCOSUR no constituye sólo un bloque comercial sino que debe ser un promotor de la identidad regional. Todos estos aspectos se concretaron en los años posteriores mediante diversas acciones y proyectos del bloque como por ejemplo la aprobación del sistema de pagos en moneda local, la generación de nuevas instancias institucionales como el Parlamento regional o Parlasur, la creación del Fondo para la Convergencia Estructural de MERCOSUR (FOCEM), la aprobación del Programa de Integración Productiva, la creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos, el Fondo de Agricultura Familiar de MERCOSUR, entre otros. Estas evoluciones no impidieron que se sigan manteniendo ciertos obstáculos en cuanto a la implementación institucional, la puesta en práctica de las normas comunes y el deseado derrame desde los enfoques nacionales hacia una verdadera visión regional, lo que evidencia las dificultades de pasaje del nivel nacional al regional en las políticas públicas (Luján, 2009).

2. REGIONALISMO ESTRATÉGICO

Siguiendo a Deblock y Brunell, el regionalismo estratégico es “toda forma de política económica internacional que tiene como objetivo, apoyándose en el regionalismo económico, establecer una relación de fuerza y desarrollar una ventaja comparativa sobre los mercados internacionales a favor de un grupo de países que forman una entente económica” (Briceño Ruiz, 2006: 33).

Entonces, para el regionalismo estratégico la competencia económica en un mundo globalizado e internacionalizado es una variable fundamental, los bloques económicos tienen como función lograr poder de mercado liberalizando al interior pero protegiendo los sectores sensibles de los países socios. El regionalismo abierto se opone al regionalismo estratégico, en el primer caso la apertura preferencial es practicada comprometiéndose con los principios del sistema multilateral de comercio y teniendo como objetivo principal la inserción competitiva. Mientras que el segundo concepto alude a una estrategia de privilegios desarrollistas basada en mercados protegidos y también busca mejorar la posición de la región en el sistema internacional a través de la cooperación económica y política.



Los procesos regionales que se iniciaron en los noventa en América Latina partieron del común denominador del «Consenso de Washington», que definió como uno de los objetivos la inserción competitiva. Si bien los Estados en los procesos regionales se guiaron por estos parámetros, las políticas exteriores de Argentina y sobretodo de Brasil intentaron incipientemente, a través de MERCOSUR, potenciar sus posibilidades en el escenario internacional. Si bien se cumplió en una primera etapa con las políticas aperturistas, se ofrecieron límites en las negociaciones con EEUU y la Unión Europea. En la etapa que se denomina post-liberal o post-hegemónica se encuentran características del regionalismo estratégico.

En esta perspectiva se tienen en cuenta las prioridades de desarrollo nacional y aspectos que entrelazan la posición de unidad de la región con la mayor capacidad de recursos para participar en la gobernanza global.

3. ¿PASOS HACIA UN REGIONALISMO ESTRATÉGICO O LA VUELTA AL REGIONALISMO ABIERTO?

El análisis precedente otorga elementos contextuales que facilitan ubicarnos en la etapa actual donde factores de contexto internacional y factores endógenos vuelven a entrelazarse para dar como resultado una redefinición del camino a seguir por el proceso de integración del MERCOSUR.

A partir del 10 de diciembre de 2015, cuando asumió la Presidencia argentina, Mauricio Macri, se redefinieron tanto la política interna como la externa. Dentro de la definición de la política exterior, en general, el concepto que ha primado es un acercamiento a los socios más tradicionales, Estados Unidos y Unión Europea que el gobierno grafica con la frase “volver al mundo”. Se expresa el deseo de diversificar y equilibrar las relaciones externas en busca de conectar la inserción internacional con los objetivos de desarrollo nacional. En concreto, la búsqueda de inversiones externas, la solución de las cuestiones de la deuda no resuelta con los *holdouts* y el financiamiento externo fueron prioridad en los primeros meses. Esto se evidencia en la visita de Barack Obama al país a fines de marzo de 2016, la gira de Macri a Europa en julio, la visita del presidente de Francia en febrero de 2016, y los constantes viajes de funcionarios, como la canciller Susana Malcorra y el entonces ministro de Hacienda, Alfonso Prat Gay, a diferentes destinos en busca de profundizar agendas y destrabar el panorama en términos de inversiones.

En el ámbito específico de la integración regional, el 21 de diciembre de 2015 durante la Cumbre de MERCOSUR en Asunción, el presidente argentino delineó su futura política al respecto del proyecto regional. Se identifican cuatro cuestiones centrales en su presentación: el valor de MERCOSUR como proyecto estratégico; la necesaria combinación entre flexibilidad y previsibilidad en su desarrollo; la importancia de avanzar en las relaciones con la UE y también con los países de la Alianza del Pacífico y finalmente, la del respeto a los derechos humanos en los países de MERCOSUR, tal lo previsto en el Protocolo de Asunción del 2005. De ellas surge la importancia de las negociaciones externas del bloque en la estrategia de “reciclar” el MERCOSUR en términos de adaptarlo a las nuevas realidades y utilizarlo como instrumento fundamental de política comercial.



Observatorio de Política Exterior Argentina

En este sentido, la participación del país en la Cumbre de Presidentes de la Alianza Pacífico como “país observador” parece ser una evidencia concluyente de hacia adonde quiere ir el nuevo gobierno argentino. Pero es imprescindible considerar las características de este proceso donde los países integrantes abrieron radicalmente sus economías y el motor de la integración como lo expresó el presidente colombiano durante dicha cumbre es el sector privado: “Esperamos que nos vaya indicando el sector privado cuáles son esas decisiones que nosotros debemos tomar lo más pronto posible para seguir profundizando la integración”¹.

Además, aparece como primordial la concreción del acuerdo biregional con la Unión Europea, donde Argentina y Brasil han acordado y lo han manifestado públicamente. Lograr este Acuerdo, luego de tantas idas y vueltas, sería una concreción que beneficiaría tanto o más en términos simbólicos que la implementación de ventajas comerciales efectivas, en donde los intereses europeos en servicios, recursos, privatizaciones y desregulación financiera son evidentes y se encuentran con gobiernos propensos a hacer concesiones a riesgo de tener efectos adversos en la autonomía regional lograda en décadas anteriores y conquistas sociales como educación y salud, áreas que en Europa son consideradas un servicio más, son aristas a tener en cuenta en el análisis de esta cuestión. También está latente la posibilidad de desarrollar un marco para las relaciones entre MERCOSUR y China, tomando en cuenta la propuesta efectuada en su momento por el anterior Primer ministro del gobierno de la República Popular de China, Wen Jiabao, en el sentido de encara un estudio de factibilidad sobre un acuerdo de libre comercio.

Este panorama debe completarse con el cambio de orientación ideológica de los gobiernos en el ámbito latinoamericano, que al igual que el giro a la izquierda de los primeros años del siglo XXI favorecieron el desarrollo de una integración post-liberal, pareciera que el “giro a la derecha” de éstos últimos años estaría favoreciendo un cambio o redefinición de la integración hacia ámbitos más relacionados con lo económico-comercial en detrimento de otros aspectos que habían sido profundizados en la etapa anterior. Aquí podemos destacar las coincidencias entre el presidente argentino y el presidente interino de Brasil, Michel Temer, con el que Macri tuvo el gesto simbólico de ser el primer presidente en visitar el país después de la asunción de Temer en reemplazo de la destituida presidenta Dilma Rousseff. En dicha visita, ambos mandatarios hablaron de convergencias y del momento histórico para la integración regional que genera la política proteccionista abierta por el nuevo presidente de Estados Unidos, Donald Trump. Pero la cuestión a tener en cuenta es que los acercamientos entre Argentina y Brasil, el consenso en presionar a Venezuela y su suspensión momentánea de MERCOSUR ligada a la falta de cumplimiento de los plazos para la adecuación de las normativas vigentes, evidencian una fragmentación de la identidad Suramericana y un achicamiento hacia el tradicional Cono Sur, conformado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. También colaboran en el debilitamiento de otros procesos como ALBA y UNASUR, los cuales propiciaban miradas más políticas de la región. Si bien la situación político-institucional de Venezuela es grave, en un contexto cercano, el apoyo al país caribeño hubiera sido

¹ Dichos del Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, durante la Cumbre de la Alianza Pacífico, en Frutillar, Chile, Junio de 2016. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160630-Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-Cumbre-Empresarial-Visión-Futuro-XI-Cumbre-Alianza-del-Pac%C3%ADfico>, consultado en marzo de 2017.



Observatorio de Política Exterior Argentina

otro. Hoy las voces de MERCOSUR se unen en las críticas hacia las características de la democracia venezolana (OPEA n°419) tal, como el mismo presidente Macri lo ha expresado.

La reorientación norteamericana que conforma el contexto internacional es quizás la variable fundamental para organizar el futuro de la política de integración. De la mano de la asunción de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, la variable externa dio un giro fundamental al orientarse la política externa de la Casa Blanca a una configuración diferente marcada por el proteccionismo comercial, revisión de tratados como el TLCAN, agudización de conflictos con países latinoamericanos como México y Venezuela, conformando una estrategia global que genera incertidumbre y conlleva a que los países evalúen con detenimiento hacia donde dirigir sus estrategias externas. Las políticas proteccionistas tan anunciadas por Trump debutaron con el decreto que concreta la salida de Estados Unidos del “TransPacific Partnership” (TPP), dejando huérfana a la Alianza Pacífico, y las revisiones anunciadas sobre el TLCAN ponen a México ante la perspectiva de mirar hacia el sur. Esta situación estaría siendo evaluada por Argentina y Brasil para acercarse a estos países en relacionamientos comerciales que deberían ser bastante flexibles para concertar la estructura de MERCOSUR con estos países cuyas economías son mucho más abiertas que las sudamericanas.

Otros aspectos externos que pesan en las economías latinoamericanas son la disminución del crecimiento de las economías como China y la crisis financiera de 2008 que generó la disminución del comercio internacional, que ya han actuado en el debilitamiento de los proyectos y procesos regionales como MERCOSUR.

Por último, pero no menos importante, los ya mencionados cambios de gobiernos de izquierda en la región hacia otros denominados de “derecha” contribuyen a la disminución de los incentivos para apoyar las visiones regionales que sumen a Latinoamérica en su conjunto y que promuevan las posiciones comunes como interlocutores con otras regiones o procesos regionales como Unión Europea y ASEAN. La ya conocida heterogeneidad y fragmentación de la región se complejiza aún más con las articulaciones intra-regionales y las extra-regionales que se entrecruzan para llevar adelante y relanzar los procesos de integración.

4. VISIÓN DEL GOBIERNO ACTUAL SOBRE MERCOSUR

Las evidencias señalan que se busca un “relanzamiento” del MERCOSUR en clave de profundizar el libre comercio, reorientar la integración hacia la interrelación con la Alianza del Pacífico, modelo que responde a la concepción de regionalismo abierto y, por consiguiente, que refleja una postura más “comercialista” de la integración. Todos los países integrantes de este proceso tienen Tratados de Libre Comercio firmados con Estados Unidos y, además, todos ellos poseen Tratados de Asociación (Chile y México) o Tratados Multipartes (Colombia y Perú) con la Unión Europea. Esta visión no es necesariamente negativa ya que la búsqueda de coincidencias y relacionamiento con la Alianza potenciaría las oportunidades de la región para aprovechar la posición privilegiada y dinámica de la región Asia-Pacífico que se ha convertido en motor clave del crecimiento económico mundial, representando aproximadamente la mitad de los flujos de comercio internacional, lo que la hace una región estratégicamente importante para los países de América Latina y el Caribe (Serbin, 2014: 37).



Observatorio de Política Exterior Argentina

En este sentido, un aspecto en el que coincidirían la Argentina de Macri y el Brasil de Temer sería la flexibilización de las reglas para que los miembros puedan concertar acuerdos de libre comercio o preferencias arancelarias en forma individual lo que ir en contra de la toma de decisiones en común que propugnaba el proceso mercosuriano y que lo hacía avanzar en la profundización de la integración.

Por otra parte, para dar nueva vida a MERCOSUR se apuesta por el acuerdo con la UE, postergado durante más de 25 años, revivido y vuelto a retomar. Según un ex presidente de la Comisión de Representantes Permanentes de MERCOSUR, la crisis con Venezuela, los problemas de legitimidad en Brasil y el inconformismo en Uruguay empujan a MERCOSUR a pensar en esta salida gloriosa (Puricelli, 2017). Para este plan, las fichas se colocaron en la reunión del Comité de Negociaciones Birregionales en Buenos Aires realizada el 20 de marzo en Buenos Aires, donde con una nutrida misión de diplomáticos, encabezada por la directora general para las Américas Edita Hrdá, se retomaron los diálogos bilaterales en diferentes materias como energía, financiamiento de Pymes, saneamiento de aguas y residuos entre otros. Pero en el tema del acuerdo birregional todavía no hay avances significativos, sólo afirmaciones de voluntad de avanzar y opiniones firmes de países como Francia que tienen resquemores por la protección a ciertos productos como la carne (OPEA n°423).

CONCLUSIÓN

MERCOSUR reúne en su seno a dos de las economías latinoamericanas más importantes, Brasil y Argentina junto a Paraguay y Uruguay, destacadas productoras de agro alimentos, sumadas a Venezuela agregaban una dimensión energética al proceso.

La reorientación actualmente observada pone como eje la “integración en la diversidad” mirando a la Alianza del Pacífico, para lo cual se pone en juego el concepto de “MERCOSUR flexible”, cuyo peligro radicaría en la orientación hacia acuerdos de libre comercio que despojarían al actual diseño de la unión aduanera, que aunque imperfecta dentro de este bloque regional, obliga a tener en cuenta las políticas comerciales y productivas y protege de alguna manera el entramado industrial relativamente diversificado de las economías del Sur. La posibilidad de que los socios puedan firmar tratados comerciales de manera unilateral perjudica el objetivo estratégico del modelo de desarrollo industrial. Estos modelos implican salarios más altos, sindicatos más fuertes y casi siempre más conflicto político, a la hora de realizar cambios de rumbo que los que podrían darse en los países del Pacífico que han modelado políticas sociales y económicas consonantes con las políticas norteamericanas que exigían dichas características para desarrollar el libre comercio. Dichas políticas resultaron con los años en mantenimiento de la precariedad social y menor distribución de la riqueza. Estas políticas se mantuvieron o dieron resultado de alguna manera en estos países, lo que no que no significa que puedan extrapolarse a nuestras economías con buenos resultados, ya que hablamos de modelos de desarrollo diferentes.

Tanto el ansiado acuerdo con la Unión Europea, como un acuerdo con la Alianza Pacífico, tendrían saldo positivo si se utilizan como plataformas para lograr mayor protagonismo internacional de la región, participación como bloque en los ámbitos de gobernanza global y una potenciación económica que consiga mercados nuevos pero sin descuidar el modelo de desarrollo antes mencionado. El logro de un



Observatorio de Política Exterior Argentina

Tratado de Asociación con la UE, dadas las nuevas condiciones externas sería positivo para todas las Partes. Aunque los beneficios económicos no serían automáticos recuperaría la alicaída imagen del proceso europeo, lo reposicionaría en América Latina, donde parece que en los próximos años tendrá que pelear espacio más con China que con la figura tradicional de Estados Unidos cuyos movimientos externos futuros son hoy menos predecibles. Pero debería cuidarse los términos del acuerdo para que no sean perjudiciales en términos de empleo y consecuencias posibles sobre el mercado interno.

MERCOSUR, como bloque regional, no debería soslayar su posición política en la región, ya que si se desea, como se menciona constantemente afianzarse como líder internacional no debe olvidarse que se debe primero consolidar el liderazgo regional y esto no debería dejar de lado países como Venezuela, aunque su situación sea crítica. Además debería tenerse en cuenta la posible erosión de los espacios autonomistas que se habían logrado en Latinoamérica para participar en el ámbito internacional desde una visión regional propia donde se incluyera un pensamiento estratégico que tuviera en cuenta la construcción de bienes comunes regionales.

Teniendo en cuenta todos los factores analizados, podemos concluir que estaríamos ante una redefinición enmarcada dentro del viejo esquema de regionalismo abierto que prioriza los términos comerciales del proceso de integración y quizás vaya más allá contribuyendo más a una “desintegración” de MERCOSUR tal como lo conocemos más que a una redefinición hacia otros objetivos. Un MERCOSUR que ya no apunta a la ampliación o a la consideración de profundizar la identidad sudamericana en conjunto con otros procesos como UNASUR, que no son tenidos en cuenta en los discursos oficiales, como por ejemplo en el primer discurso de Macri como Presidente en una Cumbre de MERCOSUR en diciembre de 2015 o en las palabras pronunciadas durante la Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional en marzo de 2017². Las áreas como educación, cultura, institucionalización, no son nombradas en esta nueva visión integrativa que se concentra más en las fuerzas de los actores privados transnacionales que en las fuerzas societales que empujan y se integran desde otros lugares, ahora relegadas a sus manifestaciones prácticas pero no visibilizadas en proyectos llevados adelante por los Estados respectivos.

El escenario que se perfila para la segunda década del siglo XXI presenta un abanico de opciones estratégicas para los Estados de la región latinoamericana que podrán potenciarlas en las instancias regionales, para negociar estratégicamente o bien para conformar negociaciones puntuales. Habrá dos ejes que serán relevantes en todo el proceso durante los próximos años: el que atañe a la participación del Estado en la estructura del sistema internacional en alguno de los niveles y el que se vincula con la construcción del modelo de gobernanza regional. En el primer eje cobra importancia la articulación del Estado con la región (Estado-región) y su capacidad de competir y asociarse con otros Estados. En el segundo eje, son relevantes los procedimientos institucionales y políticos que se van generando para propiciar bases de una sociedad regional, inclusiva y ambientalmente sustentable. Todavía se está a

² Ver discursos completos disponibles en <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay,y> en <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/38791-discurso-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-135-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-argentina>



Observatorio de Política Exterior Argentina

tiempo de redireccionar las estrategias de integración hacia un punto que utilice el acervo normativo, institucional y político conseguido en estos 26 años de recorrido para el proceso de MERCOSUR y que se lleven a cabo los acuerdos marco tanto con la Unión Europea como el acercamiento con la Alianza del Pacífico u otros procesos de integración, teniendo en cuenta los objetivos principales del bloque y los intereses nacionales de los países miembros.

BIBLIOGRAFÍA

BERNAL MEZA, Raúl (2009), "El regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo", en Revista Aportes para la integración Latinoamericana, UNLP, año 15, nro. 21.

BIZZORERO, Lincoln (2008), "El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana", Aportes para la Integración Latinoamericana, año 14, nro. 19.

BIZZORERO, Lincoln (2009), "Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica", en GUERRA BORGES, Alfredo, Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico, México: Siglo XXI, pp. 170-207.

BIZZORERO, Lincoln (2011), "Los primeros 20 años del Mercosur: Del Programa de Liberación, al plan estratégico de acción social", en Revista Densidades, nro. 6.

BRICEÑO RUIZ, José (2014), "Del Regionalismo abierto, al Regionalismo post hegemónico en América Latina", Universidad Nacional de Costa Rica, FLACSO.

BRICEÑO RUIZ, José (2006), "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur", en Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, año 12, nro.15.

DAMOTA VEIGA, Pedro, y RIOS, Sandra (2007), "O Regionalismo póst-liberal na America do Sul: Orígens, Iniciativa, e dilemas". Serie comercio Internacional, CEPAL.

LUJAN, Carlos (2009), "Agenda externa del Mercosur, un factor clave de integración", en CAETANO, Gerardo, Mercosur 20 años, CEFIR.

MALAMUD, Andrés (2010), "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional", documento presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, julio de 2010.

SANAHUJA, José Antonio (2010), "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", en CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio (editores), "Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur", Fundación CIDOB, Barcelona, 2010, págs. 87-134.

SERBIN, Andres (2014), "¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega Acuerdos e implicaciones geoestratégicas para América Latina y el Caribe", Anuario de Integración, N° 10.

Páginas web

[Http://www.felixpeña.com](http://www.felixpeña.com)

[Http://www.casariosada.gov.ar/discursos/35112](http://www.casariosada.gov.ar/discursos/35112)

[Http://www.es.presidencia.gov.co/discursos](http://www.es.presidencia.gov.co/discursos)

[Http://www.opeargentina.org/Informes](http://www.opeargentina.org/Informes)

Informes y artículos

OPEA nro. 419, disponible en www.opeargentina.org

OPEA nro. 423, disponible en www.opeargentina.org



Observatorio de Política Exterior Argentina

PURICELLI, Gabriel (2017), “Luces de alarma en el Mercosur”, en *Le Monde Diplomatique*, edición 212, Febrero.