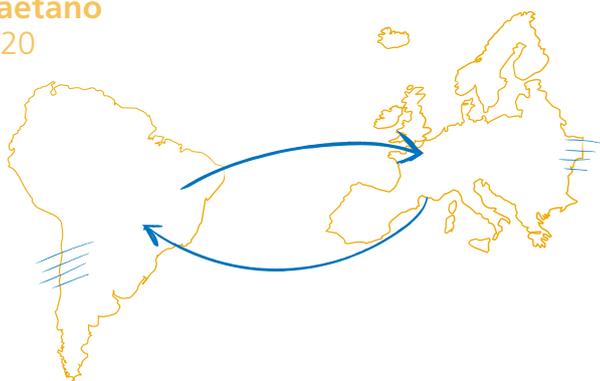


ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

ANÁLISIS DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-MERCOSUR

Apuntes críticos para una evaluación de sus impactos en el proceso de integración regional

Gerardo Caetano
Junio de 2020



Hace una década, algunos autores advertían sobre varios aspectos que hoy se están viviendo en América Latina respecto a la inserción internacional.



La ausencia de pensamiento estratégico de los gobiernos progresistas fue un factor relevante para la desintegración regional, la marginalización geopolítica y el bloqueo para el desarrollo efectivo, además del retorno de la derecha en el marco de lo que se entiende como una etapa posneoliberal.



Gerardo Caetano recoge el análisis de varios expertos sobre los procesos que hicieron esto posible en nuestro continente, con especial foco en el Mercosur, su historia reciente y sus desafíos de cara al reciente acuerdo comercial con la Unión Europea.

Contenido

	Prólogo	4
	Introducción	6
1.	A PROPÓSITO DE BALANCES SOBRE LOS PROCESOS REGIONALISTAS Y DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DURANTE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS	7
2.	INTEGRACIÓN REGIONAL Y MODELO PRODUCTIVO	10
3.	INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO	13
4.	CLAVES ACTUALES ANTE EL RETO DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR	15
5.	FINAL ABIERTO	17

Prólogo

Veinte años después del inicio formal de las negociaciones, el 28 de junio 1999, Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) firmaron un acuerdo político para la suscripción de un acuerdo de asociación estratégica.

Este extenso proceso de negociación transcurre entre distintos momentos históricos para ambos bloques regionales. Al lanzarse las negociaciones, el Mercosur se encontraba en un momento bisagra: al tiempo que avanzaba en su constitución institucional y reafirmaba su vocación de constituirse a mediano plazo en un espacio económico integrado con características de unión aduanera, los países miembros comenzaban a transitar un período de fuerte crisis económica, que sería acompañada de altos niveles de conflictividad entre los socios. Por su parte, la Unión Europea estaba en proceso de despliegue de su estrategia «Europa Global», centrada en la apertura de mercados internacionales para los productos y empresas europeos. En particular, en América Latina, la estrategia europea tenía el sentido de disputar posiciones geoeconómicas con los Estados Unidos, en proceso de construcción de un área de libre comercio continental.

Un acuerdo entre el Mercosur y la UE sería el primer acuerdo entre dos procesos de integración regional, lo que le daba un rasgo distintivo al proceso de negociación.

Transcurridos diversos momentos de lanzamiento, estancamiento y relanzamiento de las negociaciones, la posible culminación del proceso se desencadena en un momento de particular caos en las dinámicas de negociación del comercio internacional: la largamente agonizante pulsión multilateral de la Organización Mundial del Comercio, el viraje hacia la negociación de acuerdos megaregionales derivado —a raíz del bloqueo estadounidense— en la consolidación de agendas de negociación promercado que trascienden y se replican en diversos formatos, el despliegue de estrategias proteccionistas con riesgos continuos de guerra comercial global son elementos de contexto fundamentales para entender la aceleración del proceso negociador a partir de 2016.

Por su parte, el Mercosur se encuentra en un momento político delicado, marcado por la ruptura democrática a partir del quiebre institucional en Brasil y la vuelta al gobierno de fuerzas políticas liberal-conservadoras y ultraconservadoras inicialmente en los dos mayores socios. Posteriormente, el cambio político en Argentina permite reabrir algunas interrogantes sobre la posición plasmada por el macrismo. Finalmente, en Uruguay, la negociación y firma del acuerdo ha marcado una línea de transición entre gobiernos de derecha e izquierda, sin que se modificara sustancialmente la visión oficial.

En el transcurso del proceso de negociación birregional, la agenda económica comercial va ganando centralidad, al tiempo que la agenda de diálogo político y cooperación no parece dar completa cuenta de la potencialidad que se desprende de la larga historia de diálogo y construcción conjunta de ambos procesos de integración regional. El principio de acuerdo alcanzado tiene las características típicas de un tratado de libre comercio de esta época.

Para el Mercosur sería el primer acuerdo extrazona con real impacto comercial en las economías miembros y en la conformación del espacio económico integrado como tal.

La vigencia de un tratado de esta naturaleza tiene impactos concretos en el espacio democrático para la elaboración de políticas públicas para el desarrollo. El acuerdo tendrá implicancias en las posibilidades de inserción económica internacional para el Uruguay, tanto en su relacionamiento con el Mercosur como en el comercio transatlántico. Será un condicionante importante para desafíos estructurales persistentes, en particular en la transformación de la estructura económico-productiva como estrategia para la generación de condiciones materiales para una trayectoria de desarrollo orientada a la justicia social, la justicia de género y la sustentabilidad ambiental.

El debate público sobre estas políticas aporta a la democratización de los procesos de decisión y brinda mayores garantías para que impacten en la mejora de las condiciones de vida de las sociedades.



El trabajo de la Fundación Friedrich Ebert tiene el objetivo de fortalecer el diálogo político en torno a esta agenda, promoviendo análisis de impacto desarrollados en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Esta publicación forma parte de una serie de análisis que impulsamos desde la FES en Uruguay, con el objetivo de promover la difusión de voces diversas sobre los impactos posibles del tratado, para fortalecer perspectivas progresistas en el debate público a nivel nacional, regional y birregional.

SEBASTIAN SPERLING

Representante

VIVIANA BARRETO

Directora de proyecto

Fundación Friedrich Ebert en Uruguay

Introducción

En muchos aspectos, lo que hoy se está viviendo en América Latina en general y en el Mercado Común del Sur (Mercosur) en particular respecto al tema de la inserción internacional de nuestros países y el desafío de acuerdos como el planteado —con grandes incertidumbres de concreción— entre este bloque y la Unión Europea (UE) es parte, en buena medida, de un conjunto de asuntos relevantes que a fines de la primera década del presente siglo ya advertían algunas mentes profundas e informadas del continente. A nuestro juicio, una de las cuestiones principales que persiste especialmente vigente en la coyuntura actual, pero que proviene de entonces, podría definirse de la siguiente manera: la ausencia de una mirada estratégica en la región y los profundos impactos negativos involucrados en ello constituyen factores catalizadores para la desintegración regional, la marginalización geopolítica y el bloqueo del desarrollo efectivo de nuestros países.

En esa dirección, desde la perspectiva del progresismo más específicamente sudamericano, ya a fines de 2009, por ejemplo, el intelectual y político chileno Luis Maira manifestaba su sorpresa por la «evaluación insuficiente» y por la «limitada comprensión» que —a su juicio— las elites intelectuales y gobernantes sudamericanas habían tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global de 2008. Luego de resaltar el rol muy gravitante que las usinas del pensamiento neoconservador habían tenido en el ascenso de las fuerzas políticas de derecha en las últimas décadas, Maira advertía que con el cambio de ciclo nada similar había ocurrido en el campo adversario, lo que a su juicio revestía mucha importancia a la hora de sustentar las posibilidades de retorno de «una etapa posneoconservadora en la región».

Luego de citar la conocida opinión de Wallerstein respecto a que el gobierno de Obama podía paradójicamente ser funcional al «momento de la venganza de la derecha», Maira llamaba la atención sobre que un eventual «efecto pendular» podía verse favorecido por la ausencia de pensamiento estratégico de los gobiernos y partidos que habían protagonizado el cambio progresista de los últimos años en el subcontinente sudamericano. «La pregunta es —concluía Maira— si toda-

vía estamos a tiempo de corregir las fallas de caracterización de la crisis y recuperar la iniciativa política, poniendo el énfasis en aquellas ideas fuerza que la mayoría de los balances académicos o políticos señala. Los consensos de la hora actual son muy desfavorables para las visiones de derecha y proclives al pensamiento transformador. Se reconoce ahora que hay una mayor necesidad de política y un mayor espacio para hacerla. [...] Se vuelve a apreciar como insustituible el papel del Estado en materia de regulación y dirección de la sociedad, [...] la urgencia de un control eficaz en el funcionamiento de las corporaciones y [...] la participación ciudadana [...]. Lo que no se advierte aún son los proyectos nacionales y las estrategias de desarrollo que den capacidad de respuesta a las fuerzas progresistas...» (Maira, 2009, pp. 144-163).

Más de una década después y con el giro político «contrarreformista» consolidado que se percibe en el continente, sus señalamientos de entonces parecen revestir cierto perfil profético. Los progresismos, en particular aquellos que en el 2009 ejercían el gobierno en América del Sur, todavía en pleno «auge de los *commodities*» pero ya con la señal de la crisis de 2008, prefirieron otras agendas menos desafiantes, tanto en el campo decisivo de las alternativas de inserción internacional como en el de la exigencia de nuevas ideas y proyectos para un desarrollo diferente con equidad social, sustentabilidad medioambiental y una agenda proyectada hacia temas cruciales como el cambio en la matriz productiva y exportadora.

A PROPÓSITO DE BALANCES SOBRE LOS PROCESOS REGIONALISTAS Y DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DURANTE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS

Desde hace décadas y con particular significación analítica para el estudio de los regionalismos latinoamericanos, la multidimensionalidad y el pluralismo manifiesto de las estrategias de integración regional en el mundo han provocado una fuerte ampliación de taxonomías y clasificaciones en el ámbito del regionalismo comparado (cfr. Gratius, 2008; Malamud y Schmitter, 2006; Mondelli, 2015; Perales, 2003; Rosamond, 2000; Sbragia, 2008). En estudios recientes, son varios los autores que refieren la fuerza de estas rediscusiones en relación con los casos latinoamericanos y sus formatos. Este discutido cambio de modelos se vuelve más evidente en el caso del Mercosur, cuyos Estados parte —por lo menos formalmente— no han renunciado al objetivo de constituir una unión aduanera. Sin embargo, en los hechos y cada vez más, los países socios, incluso con gobiernos de distinto signo ideológico, se comportan como si hubieran abdicado de esa aspiración.¹ En relación directa con el caso Mercosur, Andrés Malamud señalaba en 2011 a propósito de lo que en su perspectiva ya indicaba la trayectoria del bloque:

Creado en 1991, es uno de los más notorios miembros de la tercera ola integracionista en las Américas, contemporáneo del TLCAN, pero ubicado en el otro extremo del continente. [...] Su forma es diferente de la de muchos intentos previos o contemporáneos. Como ha observado Félix Peña, es «un caso de regionalismo abierto en el marco de la Organización Mundial de Comercio». [...] Sin embargo, el Mercosur no ha construido ninguna estructura institucional significativa, sea supranacional o no. Toma sus decisiones a través de mecanismos exclusivamente intergubernamentales, requiriendo unanimidad en todos los casos. [...] El éxito relativo obtenido por el bloque en sus primeros años se debió a una intensa dinámica interpresidencial. [...] Sin embargo, a partir de 1997 el dinamismo del Mercosur comenzó a declinar y la ausencia de instituciones evitó que los avances logrados se afianzaran. Por el contrario, el bloque sufre actualmente un proceso de degradación operativa mal disimulado por el aumento de la retórica integracionista, en lo que ha sido llamado un caso de «disonancia cognitiva». (Malamud, 2011)

¹ Según el académico mexicano Cassio Luiselli (2014), «uno de los grandes problemas del Mercosur fue justamente el pretender llegar a una Unión Aduanera sin antes haber consolidado las otras etapas de menor complejidad, como fue el caso europeo. El Arancel Externo Común es una tremenda camisa de fuerza, que necesariamente servía mejor los intereses industriales de la potencia mayor, Brasil. Eso era y es incómodo para Argentina... y para Uruguay y Paraguay prohibitivo» (p. 123).

El enfoque de Malamud incorporaba en su perspectiva comparativa entre modelos integracionistas la cuestión nada menor del formato institucional de cada bloque y del procedimiento de toma de decisiones. Por su parte, autores como José Antonio Sanahuja y Nicolás Comini han priorizado en el análisis del cambio de modelos integracionistas en América Latina el impacto del «giro liberal frente a una globalización en crisis», lo que a su juicio promovería en países como Argentina, Brasil o Colombia una «desvinculación progresiva de plataformas integracionistas como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR)», asociada con un nuevo «regionalismo uniaxial», orientado al eje económico-comercial y a sus socios correspondientes (Estados Unidos, UE, Canadá, Corea del Sur, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático o Alianza del Pacífico). En el caso específico de Brasil, estos autores observan «un enfoque regionalista» cada vez más «afín a la defensa de la globalización, [...] [con] una integración abierta y transparente compatible con el orden económico global» (Sanahuja y Comini, 2018).

A partir de ese destaque especial del eje ideológico y de su impacto sobre los proyectos integracionistas, varios autores han identificado en las últimas décadas la propuesta de un «regionalismo posneoliberal», principalmente en América del Sur, impulsado por los gobiernos progresistas, con algunas características definitorias de su programa: «primacía de la agenda política y una menor atención de la agenda económica y comercial; el retorno de la agenda de desarrollo; un mayor papel de los actores estatales; un énfasis mayor en la agenda positiva de la integración; una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; mayor preocupación por [...] la infraestructura regional; más énfasis en la seguridad energética; la búsqueda de fórmulas para promover [...] la legitimación social de los procesos de integración» (Sanahuja y Comini, 2018).²

² Para una profundización en esta caracterización, cfr. Serbin, Martínez y Romanzini Júnior, 2013. En particular, véase el capítulo de José Antonio Sanahuja «Regionalismo “post-liberal” y multilateralismo en Sudamérica», pp. 19-72. También Sanahuja, 2008, pp. 11-54. Para enfoques críticos respecto a esta caracterización, pueden citarse como ejemplos Lander, 2004 y Briceño Ruiz, 2016.

Las discusiones en torno a los límites y alcances efectivos de estas formas de «regionalismo posliberal» (también señalado como «poshegemónico») se perfilan en la actualidad como el escenario de un fuerte debate. A partir de un balance crítico y a la luz de lo ocurrido en los últimos años, las evidencias parecen inclinarse a fundamentar la opinión de que —más allá de logros parciales— ni las convergencias ni mucho menos esta pauta de regionalismo programático «posliberal» pudieron avanzar en los hechos a partir de esa «afinidad ideológica» tantas veces invocada por los «gobiernos progresistas». Se trató en todo caso de proyectos invocados con ambición pero que luego no pudieron confirmarse. En un análisis especialmente crítico han señalado sobre este particular Daniele Benzi y Marco Nerea (2018): «...una selva de adjetivos ha dominado los principales debates para caracterizar el regionalismo latinoamericano durante la última década. Sin embargo, parecería que poco o nada queda de ellos después de la “marea rosada”. [...] A estas alturas, sería ingenuo poner en duda que otra etapa del regionalismo latinoamericano haya entrado en su recta final» (pp. 106 y 119).

Es cierto que la mayoría de los líderes de los gobiernos progresistas latinoamericanos, tal vez con particular énfasis en el Mercosur, llegaron a advertir en el discurso la crucialidad de este punto. En ese sentido, muchos de esos gobiernos postularon una vocación de mayor profundidad integracionista, representada en el campo ideal en procesos de la naturaleza del Mercosur o del ALBA (Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América), basados en una llamada «apuesta posliberal», con compromisos de avance en políticas más integrales, orientadas a superar un ciclo de excesiva priorización comercialista. De allí que autores como José Antonio Sana-huja, Pía Riggirozzi y Diana Tussie hayan fundado el registro de ese nuevo «regionalismo posliberal» en asociación directa con la acción de los gobiernos progresistas de la «década social» (2004-2014). Pero tal vez el problema radique fundamentalmente en la heurística utilizada para fundamentar los juicios: una cosa han sido las declaraciones y aun las resoluciones tomadas en las cumbres y otra muy distinta los logros concretos, la conducción efectiva y la administración cotidiana del bloque.

En efecto, esa vocación de profundizar los objetivos de la integración regional en el Mercosur, por ejemplo, quedó plasmada en documentos como el Consenso de Buenos Aires (octubre de 2003) o el Acta de Copacabana (noviembre de 2004), impulsados por los entonces presidentes de Brasil y Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, respectivamente. También fue ejemplo de esa tendencia la negativa de todos los Estados parte del bloque junto a Venezuela a sumarse al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en ocasión de la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005 (Pantojas García, 2007). Estos pronunciamientos reflejaron en su momento las potencialidades de un nuevo acuerdo político que se proyectaría sobre el Mercosur, pero con una posterior vocación continental, a partir de los nuevos mecanismos entonces emergentes como la ya referida ALBA, la UNASUR o la CELAC.³

Las definiciones parecían orientarse entonces a la conformación de espacios integrados de desarrollo como soporte de una inserción internacional más autónoma de la región. En los mismos textos propositivos se hacía hincapié en que estos nuevos formatos de integracionismo y de inserción internacional resultaban bases decisivas para sustentar el cambio social con una forma de crecimiento económico más autónoma, menos dependiente de los *commodities*, con mayor articulación entre complementación productiva, «comercio justo» y desarrollo con equidad.⁴

Sin embargo, la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos construidos en el espacio de los Estados nacionales de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales,⁵ así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común terminaron por quitar credibilidad al nuevo enfoque de integración y regionalismo «posliberal» en el Mercosur realmente existente, precisamente en un momento de fuertes desafíos externos y de reconfiguración geopolítica.

Este fracaso relativo, si bien ha terminado de consolidarse con el giro político más actual en el continente, ya estaba perfilándose desde hacía varios años, cuando todavía imperaban los gobiernos progresistas. En enero de 2014, antes del cambio político en Brasil y Argentina, también bastante antes de la derrota del Frente Amplio en 2019, el entonces presidente uruguayo, José Mujica, advertía en un reportaje que el Mercosur debía «ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que deberíamos ser, creo que esto merece una discusión. [...] El Mercosur tiene un problema interno, y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente. [...] Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra pero vamos por otro camino».⁶ Más de dos años después, ya convertido en un octogenario senador, Mujica insistía⁷ en que si bien seguía apostando al Mercosur y a la integración como caminos insoslayables para el desarrollo regional, «ya no es tiempo de decir simplemente que no. Hay que marcar un rumbo propositivo».

4 El autor ha trabajado especialmente esas definiciones en algunos de sus trabajos. Cfr. Caetano, 2011 y 2012.

5 Un ejemplo ilustrativo de ello ha sido la participación de Argentina, Brasil y México en el G20 financiero. No solo no intentaron investir la representación oficiosa de América Latina en dicho foro, sino que tampoco llegaron a concertar sus posiciones entre ellos.

6 Cfr. www.elobservadordigital.com, con información de AFP, 11 de enero de 2014.

7 En la clase inaugural del curso internacional América Latina: Ciudadanía, Derechos e Igualdad, coorganizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Brasil. Buenos Aires, 17 de marzo de 2016.

3 Cfr. www.alba-tcp.org; www.unasursg.org; www.sela.org/celac

Resulta oportuno inscribir este debate sobre los balances controversiales del llamado «regionalismo posliberal», en particular con relación al Mercosur, dentro de un marco geopolítico continental. El escenario de las últimas décadas en los procesos integracionistas y regionalistas en América Latina se dibuja a trazo grueso identificando, en materia de integración subregional, dos dinámicas divergentes en el continente. Mientras que por un lado los países con costas al Pacífico han ido consolidando su esquema de integración enmarcado en una trayectoria de fuerte apertura a la economía global, a partir de la Alianza del Pacífico y bajo el liderazgo estadounidense, los países asociados en torno al Mercosur y el ALBA procuraron en el último decenio (con dificultades importantes y con giros significativos de orientación en los últimos años) consolidar la integración regional como un mecanismo que favoreciera una inserción más autónoma en el escenario global. Esto se enmarcaba en la configuración progresiva de una «doble subordinación» de América del Sur con relación a Estados Unidos y a una cada vez más presente China, principal socio comercial del subcontinente y con una gravitación creciente en varios planos (cfr. Caetano, 2017). Como se verá, más allá de logros parciales, los fracasos debilitaron esta segunda vía progresista.

En el caso del Mercosur, puede señalarse que el factor fundamental fue la falta de voluntad política de los dos grandes del bloque, Argentina y especialmente Brasil. En el caso del ALBA, el gran motivo del declive fue la implosión del liderazgo venezolano tras la caída de los precios internacionales del petróleo. En ese marco, las vías del aperturismo comercialista y de una relativa aceptación de las nuevas reglas de negociación en bienes, servicios e inversiones, con todos sus efectos en las políticas internas de los Estados nacionales, parecieron proyectarse como pauta dominante en casi todo el continente. No resulta casual que muchas de las medidas más significativas del «programa contrarreformista» de los nuevos gobiernos de derecha o centroderecha en el continente (reformas laborales, previsionales, congelamiento de la inversión pública y del gasto social, reformulación de las políticas de inserción, etc.) se hayan presentado como consecuencias «naturales» de un ajuste indispensable al «nuevo mundo».⁸

Mientras se confirmaba el giro netamente «comercialista» de un proceso de integración ambicioso como el Mercosur,⁹ ante las diferencias políticas entre los Estados (acrecentadas por la crisis venezolana), se configuró un inédito Grupo de Lima,¹⁰ que quiso avanzar en decisiones que involucraban a la región a partir de la absoluta transgresión de los circuitos institucionalizados de carácter regional. En un mismo sentido, bajo el liderazgo de Brasil, se «dinamitó» la UNASUR, definida en forma sarcástica por Benzi y Narea (2018) como «un viejo anhelo de los estrategas geopolíticos brasileños, desempolvado por esa banda de ilusionados del Partido de los Trabajadores». Esto ocurrió en abril de 2018 con el anuncio conjunto del «retiro temporal» de seis Estados parte,¹¹ los mercosureños Brasil, Argentina y Paraguay (con la resistencia de Uruguay), y los tres socios sudamericanos de la Alianza del Pacífico (Colombia, Perú y Chile).

8 Poco antes de que un tribunal de Porto Alegre ratificara la condena del juez Moro sobre Lula, el entonces presidente brasileño, Michel Temer, en el discurso que pronunció en el Foro Económico Global Mundial de Davos, realizó una contundente defensa de las reformas liberales emprendidas por su gobierno, al tiempo que al «nuevo» Brasil como «un Brasil de responsabilidad, no de populismo», y abogó por la «apertura» y en contra del «aislacionismo».

9 En la Cumbre de Presidentes del Mercosur reunida en Mendoza los días 20 y 21 de julio de 2017, el entonces presidente brasileño, Michel Temer, luego de asumir la presidencia protémpore del bloque, se comprometió a continuar y profundizar el «giro comercialista» del Mercosur. «La cumbre de Mendoza será recordada como el marco del esfuerzo del rescate de la vocación original de nuestro bloque.»

10 El llamado Grupo de Lima es una instancia multilateral informal que se estableció tras la denominada Declaración de Lima, del 8 de agosto de 2017, a propósito de la crisis política venezolana. A partir de ello se ha seguido reuniendo, con el aval manifiesto de Estados Unidos, la UE y LA OEA.

11 Cabe consignar que UNASUR mantiene su secretaría general acéfala desde enero de 2017, fecha en la que terminó su mandato Ernesto Samper.

2

INTEGRACIÓN REGIONAL Y MODELO PRODUCTIVO

El giro aperturista que parece haberse expandido por casi toda América Latina y que ya era la tónica dominante de los Estados parte del Mercosur hasta 2019¹² ha coincidido con la continuidad y aun profundización de políticas promotoras de la exportación de recursos naturales (básicamente alimentos y minerales sin procesar), con problemas de sustentabilidad medioambiental y escasa atención a políticas proactivas de ciencia y tecnología, indispensables para sustentar enfoques consistentes para la agregación de valor, el cambio en la matriz productiva y la generación de empleos de calidad. En esa dirección, aunque a menudo se omite, este tipo de proyectos complican también enfoques más directos y efectivos en materia de distribución del ingreso. Véanse al respecto los cuadros 1, 2 y 3 y las dudas radicales que aportan sobre algunos de estos temas.

Cuadro 1
Participación de las exportaciones de productos primarios en el total de exportaciones en América Latina y el Caribe (12 países). Años seleccionados: entre 1990 y 2015. En porcentajes

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Venezuela (República Bolivariana de)	89,6	85,8	90,9	90,6	95,7	98,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	95,3	81,4	71,1	88,8	93,6	95,2
Ecuador	97,7	92,2	90,1	91,5	90,2	92,3
Paraguay	90,1	80,7	92,5	92,8	92,6	89,9
Chile	88,7	86,5	83,8	84,9	87,4	85,6
Perú	81,6	85,2	79,7	82,6	86,3	85,1
Colombia	74,9	65,2	67,5	64,2	76,1	75,8
Uruguay	61,2	61,2	58,1	68,1	74	74,8
Argentina	70,9	66,1	67,5	69,2	66,8	70,6
Brasil	48,1	46,5	41,6	47	63,4	61,9
Costa Rica	73,2	74,9	34,4	34,4	39,1	46,4
México	56,5	22,3	16,5	22,9	24	17,2
Mercado Común del Sur (Mercosur), sin Bolivia y Chile	55,5	53,2	51,3	53,7	65,2	65

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

¹² Hasta la derrota de Macri y la asunción del nuevo gobierno presidido por Alberto Fernández en Argentina, los dos objetivos en los que coincidían todos los Estados parte del Mercosur, incluido el gobierno progresista de Uruguay, apuntaban a la concreción del largamente postergado tratado de libre comercio con la Unión Europea y a la convergencia efectiva de acciones y estrategias con la Alianza del Pacífico (cfr. Caetano, 2017).

Cuadro 2
Investigadores en innovación y desarrollo por millón de habitantes en distintas regiones del mundo. Serie 2000-2010

Investigadores en I+D (por millón de habitantes)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Asia oriental y el Pacífico	939	915	982	1.070	1224	1.254	1.457	1.454	1.692	1.129	1.475
Europa y Asia central	2.299	2.374	2.386	2.452	2.531	2.582	2.573	2.571	2.642	2.664	2.716
América Latina y el Caribe	329	326	353	381	429	450	440	454	460	483	503
América del Norte	3.480	3.560	3.638	3.873	3.797	3.769	3.834	3.840	3.990	4.111	3.946
Asia meridional	110	..	..	..	..	129	..	..	..	..	156
África del sur del Sahara	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Oriente Medio y norte de África	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Mundo	1.081	..	..	..	..	1.204	..	..	..	..	1.278

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial: World Development Indicators (<http://databank.worldbank.org/data/reports>).

Cuadro 3
Indicadores para la medición de las metas del Objetivo de Desarrollo del Milenio n.º 7 (Medioambiente) en América Latina y el Caribe. Años entre 1990 y 2015

	1990	2000	2005	2010	2015
Proporción de la superficie cubierta por bosque	51,09	48,87	47,69	46,80	46,26
Toneladas de CO ₂ por habitante	2,26	2,53	2,65	2,85	...
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas	4,90	8	...	...	13,30
Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable	84,9	89,6	91,5	93,3	94,6
Proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas	67,3	74,7	77,8	80,8	83,1
Población urbana que vive en tugurios (porcentaje de la población urbana)	33,7	29,2	...	...	20,5

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).aspx?source=world-development-indicators).

Debe decirse que una actualización de estos cuadros a la situación de la región en 2020 y con los impactos de la pandemia en curso arrojaría resultados más críticos y desfavorables en todos estos temas. Como se ha podido confirmar en el pasado más reciente en algunos países donde radicarón experiencias prolongadas de gobiernos progresistas, en especial Venezuela y Argentina,¹³ resultaba plausible pensar que la consistencia de las políticas redistributivas y sus principales logros podían implosionar rápidamente —y así ocurrió— de no complementarse con reformas económicas fundadas y con cambios estructurales en la producción. Sin retorno a dependentismos de otro tiempo, por cierto que tampoco hay que olvidar las restricciones y los condicionamientos para un desarrollo alternativo en países como los latinoamericanos, incluso con una presencia avasallante del Estados Unidos de Trump y también con la creciente gravitación de China, que por cierto no debe considerarse un «hegemon benévolo». Tampoco debe opacarse el registro de que en estos planos no solo los gobiernos progresistas, sino tampoco la gran ma-

yoría de los gobiernos más o menos recientes del continente, no han podido ostentar desempeños significativos. Con economías primarizadas,¹⁴ sin apuestas exitosas y potentes en educación, ciencia y tecnología, sin sustentabilidad medioambiental, sin cambios responsables en materia de nuevas políticas económicas para el desarrollo, las chances de avances consistentes en la cohesión social se debilitan.

En varios de sus trabajos y exposiciones del último lustro, el economista José Antonio Ocampo ha estudiado las derivaciones de este período más reciente del tránsito en América Latina «del auge a la crisis», así como su coincidencia con la acción de los gobiernos progresistas. Luego de registrar las consecuencias sobre la región de la «fuerte desaceleración del comercio internacional» y del fin del llamado «auge de los *commodities*» en el bienio 2014-2016, Ocampo ha señalado en forma reiterada que América Latina en la gran mayoría de sus países «se gastó el auge de los términos de intercambio» sin crear «grandes espacios en materia fiscal» capaces de sustentar «políticas anticíclicas». Ello en

13 Para el caso argentino, cfr. Natanson, 2018, y Filmus, 2016, entre otros. Para el caso venezolano, el abordaje más reciente y abarcativo que conocemos es «Venezuela: el ocaso de la revolución», 2018.

14 El «boom de los *commodities*» en América Latina debe incorporar en su análisis los niveles de avance tecnocientífico e innovador, así como sus efectos sobre la interacción naturaleza-sociedades.

su visión se volvió más grave pues el continente continuó en los tiempos de bonanza (en los que los grandes ganadores fueron los países «energético-mineros») con una «excesiva dependencia de los productos básicos», «una desindustrialización prolongada y prematura», grandes rezagos en infraestructura y en especial en materia tecnológica. Sus sugerencias para los nuevos tiempos han vuelto una y otra vez al mismo punto de las exigencias, logros y omisiones que ya se planteaban en la década más «social y progresista»: aunque no se vea «margen para políticas contracíclicas», mucho menos después del impacto de la pandemia, en la coyuntura más actual de América Latina una vez más tendrían que afirmarse «políticas de diversificación productiva», apuestas a la «transformación en I+D» y a la «inversión en infraestructura», así como a procesos de integración regional genuina «que superen las divisiones políticas» (Ocampo, 2017).

¿Cuántas posibilidades tiene ese programa de políticas en los actuales contextos internacionales y regionales, mucho más en el marco de las severísimas consecuencias económicas y sociales de la pandemia? ¿Qué tipo de políticas de inserción internacional se requieren o cuáles están realmente disponibles hoy para ese rumbo? ¿Se percibieron durante la década de bonanza (2004-2014) la convicción y el pensamiento estratégico al menos para intentarlo en serio? ¿Cómo devienen esos retos ante el «giro político a la derecha» y sus programas convergentes de «contrarreforma»? ¿Los gobiernos progresistas dieron respuesta efectiva a esas demandas?

INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO

A partir del reconocimiento de estos últimos retos referidos, también resulta decisivo explorar en torno a la articulación central de las políticas de inserción internacional y los proyectos de desarrollo promovidos, anverso y reverso de un mismo asunto. En ese sentido, el contexto internacional actual es muy claro en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada inserción global de América Latina, con el soporte de una mayor integración como región en tanto sustento de un desarrollo más autónomo con relación a las restricciones externas derivadas del «hiperglobalismo extremo» de los nuevos contextos.¹⁵

Este imperativo en América Latina tal vez se profundice, en medio de una superpoblación de organismos integracionistas (de vigencia dispar, algunos con crisis de funcionamiento visibles) que no convergen, lo que ha dado lugar a superposición de fines y tareas. El primer eje de discusión se plantea con relación a cómo pueden construirse proyectos de desarrollo no atados a las exportaciones de bienes primarios sin la adopción de estrategias efectivas de integración regional. ¿Debe darse como un dato indiscutible el de que en el mundo actual, con cambios significativos en las cadenas globales de valor, el lugar asignado a los países latinoamericanos no puede ser otro que el de productores y exportadores de bienes primarios, en el mejor de los casos con modernización tecnológica derivada de las inversiones externas directas? ¿Es esta una pauta aceptable para la consolidación de «ciclos progresistas» orientados a afianzar un desarrollo más inclusivo, sustentable y equitativo? En medio de la ya tradicional «inflación retórica» sobre la integración, una perspectiva geopolítica mínimamente realista sobre el continente parece apuntar a la necesidad de iniciativas de convergencia entre los procesos integracionistas existentes. Este proceso de convergencias, mucho más en los contextos actuales, debería procurar —por ejemplo— reintegrar efectivamente a México a América Latina, desafiado hoy por los excesos de la administración Trump, la reformulación de los acuerdos comerciales con Estados Unidos y los retos ampliados del gobierno de López Obrador, emergente tras el proceso electoral de 2018.¹⁶

¹⁵ Este último supuesto de la integración es objeto de un fuerte debate en la actualidad latinoamericana. En el particular se centra la compilación organizada por el autor en Caetano, 2017.

¹⁶ La mayoría de los analistas coinciden en que al acercarse el cumplimiento de los dos años de su gobierno, el presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, fundador del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y candidato presidencial de la coalición Juntos Haremos Historia para las elecciones del 1.º de julio de 2018, no ha terminado de brindar señales y resultados consistentes respecto a las expectativas progresistas que había generado.

Como se ha anotado, la relevancia de la frustración o el fracaso de los proyectos integracionistas o regionalistas en el continente se profundiza por el impacto de los contextos internacionales más actuales y sus condicionamientos para los países del continente. Como ha señalado Dani Rodrick (2011), entre otros, el «trilema político de la economía mundial» apunta actualmente a que la vigencia de un «hiperglobalismo extremo» provoca problemas de gobernanza a nivel internacional, al tiempo que desafía las posibilidades de las democracias dentro de los Estados nacionales. La bibliografía más reciente tiende a destacar las fuertes restricciones que estos cambios globales suponen para propuestas progresistas afincadas en América Latina (cfr. Sanahuja, 2017 y 2016).

Las políticas de Estados Unidos hacia América Latina se han vuelto más agresivas y distantes: la fugaz «doctrina Tillerson», con la explicitación de sus profundos recelos ante el protagonismo creciente de China y Rusia en la región, configura un buen reflejo de ello.¹⁷ Por su parte, la persistencia del crecimiento de los países «emergentes» (aun con tasas más bajas en los últimos años y con el impacto de la pandemia), posicionados como actores insoslayables del nuevo orden global, completa un panorama de cambios en el escenario internacional con fuertes impactos en el continente. Como también ha sido dicho, la propia China se ha consolidado como el primer socio comercial de la casi totalidad de los países sudamericanos, aunque ha tendido a competir con México y con la zona centroamericana y caribeña más asociada a la gravitación norteamericana. Sin embargo, su despliegue por la región no ha hecho más que profundizar el patrón productivo primarizado y extractivista, tanto en lo que refiere a su comercio como al perfil de sus inversiones (OCDE, 2013).

Cabe advertir además que a partir del bienio 2014-2015 China ha venido variando sus estrategias de crecimiento en una perspectiva de desaceleración ordenada y con ello ha afectado seriamente el mercado mundial de los *commodities*, lo que ha tenido fuertes impactos sobre los gobiernos progresistas latinoamericanos y sus políticas (cfr. Moneta y Cesarín, 2014; Moneta y Cesarín, 2016; Dosch y Goodman, 2012; Jenkins, 2014; Torres, 2017). A pesar de los altibajos, este

¹⁷ Comenzó a hablarse informalmente de esa «doctrina» a partir de la primera gira latinoamericana del anterior secretario de Estado estadounidense, Rex Tillerson, en la que recorrió México, Argentina, Perú y Colombia. Como es sabido, Tillerson fue destituido de manera imprevista por Trump en marzo de 2018 y sustituido por Mike Pompeo.

inestable rebalance del poder mundial, además de impactar en la ecuación económica internacional, incidió en la configuración de los esquemas multilaterales de negociación de bienes, servicios e inversiones, con todas sus implicaciones de diversa índole en las políticas públicas, también con fuertes consecuencias sobre América Latina en general y sobre el Mercosur en particular (cfr. CEPAL, 2014).

En contextos en los que se combinan inseguridad e inestabilidad internas con conflictos emergentes de diversa índole, con el agregado imprevisto de la pandemia, el continente ve consolidarse los signos de su marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional, situación que todos los análisis parecen proyectar con señales acentuadas para el escenario que se ha abierto en 2020.¹⁸ Véanse a este respecto indicadores sobre su peso en porcentajes del comercio mundial, producto bruto interno (PBI), flujos financieros, patentes aprobadas en los últimos treinta años, volumen de inversiones u otros datos similares. El cuadro 4, elaborado con anterioridad al impacto del covid-19, ya proyectaba una panorámica contundente sobre ese particular.

En contraposición con estos indicadores, América Latina en general y el Mercosur en particular mantienen mucha relevancia en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, posesión de recursos naturales estratégicos (en particular minerales, hídricos y energéticos), en la riqueza fundamental de la biodiversidad, aspectos que se proyectan bien lejos de la marginalidad anotada y que ya despiertan codicias externas varias, con implicaciones de toda índole. Parece obvio entonces que la modalidad de expansión del capitalismo en el continente, conducido por las cadenas globales de producción lideradas por las grandes transnacionales, apunta hacia las industrias extractivas basadas en recursos naturales. Y más allá de su retórica neodesarrollista, los gobiernos progresistas parecieron finalmente aceptar ese rol o por lo menos no encontraron alternativas efectivas a sus restricciones. Ello sin duda también tuvo elementos de «profecía autocumplida». En todo caso, el proceso terminó reforzando la primarización de las exportaciones y las restricciones consiguientes en los enfoques de crecimiento económico y cohesión social.

Cuadro 4

Grupos de economías de acuerdo a la clasificación del Fondo Monetario Internacional (FMI) (193 países) ordenados por su participación en el PBI global (medido a paridad de poder de compra). Serie 1992-2022 [de 2012 a 2002, proyecciones del FMI]. En porcentajes

	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019	2022
39 economías avanzadas (clasificación FMI)	58,07	58,1	57,3	56,5	53,7	50,2	46,3	43,5	41,8	39,9	37,63
30 economías asiáticas emergentes/en desarrollo (incluida China)	12,61	15,0	16,0	17,3	19,2	22,1	25,8	28,7	31,6	34,3	36,99
23 economías del Medio Oriente y del norte de África, Afganistán y Pakistán	7,26	7,1	7,3	7,1	7,6	7,7	7,9	7,6	7,6	7,5	7,49
32 economías de América Latina y el Caribe	9,33	9,4	9,5	8,9	8,6	8,6	8,7	8,6	7,8	7,4	7,21
12 economías de la Comunidad de Estados Independientes (Europa Oriental y Asia, incluida Rusia)	7,04	4,8	4,0	4,4	4,8	5,2	5,0	5,0	4,5	4,3	4,15
45 economías del África subsahariana	2,47	2,4	2,4	2,4	2,6	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	2,98

Fuente:Elaboración propia a partir de datos del IMF World Economic Outlook Database (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>).

¹⁸ Cfr. los análisis del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe de la CEPAL. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

4

CLAVES ACTUALES ANTE EL RETO DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR

En la actualidad, no es que hayan desaparecido en las filas del progresismo latinoamericano las visiones críticas, por ejemplo, a los fuertes condicionamientos de los tratados de libre comercio (TLC) clásicos, en especial en asuntos estratégicos como compras gubernamentales, propiedad intelectual, tratamiento igualitario de empresas nacionales y extranjeras, dilucidación de contenciosos en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (organismo anexo al Banco Mundial) y no en tribunales competentes acordados por los países firmantes, entre otros aspectos. Aunque los marcos de negociación han cambiado y en particular con China parecen abrirse condiciones de mayor flexibilidad, las posturas críticas a este tipo de acuerdos persisten y mantienen fundamento. Sin embargo, el statu quo de algunos integracionismos paralizados, sumado a los retos de un contexto acuciante de desaceleración económica, de cambios tecnoeconómicos y de reformulación de las negociaciones en comercio de bienes, inversiones y servicios ya genera descontentos expandidos. Las posturas de quienes en el continente exigen pautas de inserción internacional capaces de afirmar la conformación de cadenas de valor regionales, con desarrollos industriales compartidos y mayor agregación de valor, han comenzado a enfrentar cierto desaliento frente a la intocada dependencia de la exportación de *commodities* que exhibían (y continúan exhibiendo) los países de la región, sus dificultades para enfrentar la desaceleración económica y su marginación relativa de los principales circuitos comerciales a nivel internacional.

Como puede observarse, aunque todavía persista el debate en la academia y en el seno de los progresismos, las tendencias predominantes que surgen de los contextos económicos globales y de los procesos integracionistas prevaecientes en América Latina, también de los balances de lo efectivamente concretado en las propuestas de «regionalismo» impulsadas en los hechos por los gobiernos progresistas, parecen fundamentar que los derroteros más recientes del Mercosur se inscriben en un cambio de modelo mucho más orientado a un énfasis «liberal-comercialista» y a una profundización de la pauta de «regionalismo abierto», coincidente con el orden económico global.

¿Cuánto cambia de estos desafíos a partir del balance del pasado reciente, pero sobre todo ante los nuevos contextos, que en el caso del Mercosur combinan el reto insoslayable de

una respuesta seria y rigurosa ante la eventualidad de la concreción del tratado comercial con la Unión Europea? Tal vez ayude al debate el registro, a título de reseña —no exhaustiva ni taxativa—, de algunos puntos centrales que emergen en este contexto de tensión entre los balances y los prospectos, parafraseando a Carlos Real de Azúa:

1. Como se ha señalado en el texto y se ha profundizado en otro aporte elaborado por el suscrito de manera conjunta con Nicolás Pose (Caetano y Pose, en prensa), los cuestionamientos fundados al contenido de los TLC, en particular con relación a los condicionamientos que generan a la posibilidad de los modelos de desarrollo tardío, siguen plenamente vigentes, aun cuando en este caso aparezcan algo aplacados en algunos aspectos.
2. En los ámbitos progresistas, entre los principios fundamentales que siempre se han defendido en materia de inserción internacional, figuraron dos que en esta ocasión se encuentran muy insertos en la coyuntura: la necesidad de preservar al Mercosur en su conjunto como bloque negociador de los acuerdos extrazona y la exigencia —casi siempre postergada pero muy reclamada por Uruguay y Paraguay— de la obtención de resultados concretos con relación a la agenda externa común del bloque.
3. En esa misma dirección, siempre se planteó también que, en particular para un país como Uruguay, la hipótesis de recuperar la «soberanía comercial» para negociar en solitario, punto en el que coincidieron las oposiciones a los gobiernos progresistas en los últimos 15 años, resultaba una opción inconveniente y hasta inviable.
4. También siempre se proclamó desde esos ámbitos la idea de que el Mercosur no podía convertirse en ninguna hipótesis en una «zona ampliada de sustitución de importaciones» y que dicha perspectiva dañaba fundamentalmente a los socios más pequeños del bloque.
5. Los peligros del aislamiento en los muy duros contextos actuales —con las incertidumbres ampliadas acerca de la evolución del contexto geopolítico global tras la pandemia— resultan hoy especialmente acuciantes, de modo particular ante las restricciones de acceso a mercados que ya están presentes y las que se vislumbran.

6. Los círculos más afines a una perspectiva integracionista en los países del Mercosur desde los orígenes del bloque siempre plantearon, con nulo éxito, la idea de que un socio muy factible para la realización de acuerdos estratégicos paritarios, negociados entre bloques y con la consideración de asimetrías, era precisamente la UE, en especial por la comunidad de valores y de perfiles compartidos.
7. También es cierto que, si hay que tener claro que los procesos de integración se construyen entre Estados y no pueden fundarse en afinidades ideológicas, a menudo más proclamadas que reales, las asintonías y distancias con el actual gobierno de Bolsonaro involucran asuntos en verdad cruciales, en verdad límites, como lo son su perfil autoritario, la irracionalidad de muchas de sus políticas (entre ellas la medioambiental en el Amazonas) y su postura injerencista en especial con Argentina.
8. Si, como se ha señalado, un proceso profundo de integración regional debe fundarse en la difícil construcción de intereses comunes, en una sabia administración de los conflictos entre los socios y en el compartir aunque sea un mínimo horizonte estratégico, toda definición frente a dilemas de este porte debe escapar por igual a posturas dogmáticas como la de que «el peor acuerdo es mejor que el no acuerdo» y al refugio testimonial a la reiteración en letanía de principios generales inaplicables en los hechos.

5

FINAL ABIERTO

En suma, se han presentado algunas pistas para una discusión responsable y exigente, entre los balances del pasado reciente y los retos de la coyuntura más actual y del porvenir, a propósito de los muchos vínculos que hacen del tema de la inserción internacional el reverso imprescindible de un modelo productivo sustentable, inclusivo, progresista. Muchos de los asuntos presentados forman parte de una agenda de ciertos retos históricos que vienen de muy lejos y que han sido objeto de propuestas centrales de los gobiernos progresistas de la «década social» y del «auge de los *commodities*», en particular en los países socios del Mercosur: la consistencia efectiva del crecimiento económico y las políticas de inserción internacional como soportes de soberanía y de proyectos de desarrollo consistentes, entre otros. A partir de allí, más allá de matices necesarios y del señalamiento de logros importantes, se han postulado evidencias acerca de la relevancia de ciertos fracasos y frenos en la implementación efectiva de los programas reformistas que portaban los gobiernos progresistas en sus inicios. Incluso se ha formulado la hipótesis complementaria de que un análisis crítico en torno al ciclo progresista y su «década dorada» resulta de relevancia para comprender mejor las causas, los límites y alcances del nuevo «giro a la derecha» que se está produciendo en la América Latina y en el Mercosur de nuestros días.

La hipótesis marco que se ha trabajado en este texto se encuentra en diálogo con las posturas de otros intelectuales, tanto latinoamericanos como de otros continentes, que comienzan a abordar estos temas. Es forzoso destacar entre ellos algunas citas recientes de un trabajo de François Houtart titulado *América Latina: el final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo*, publicado en 2016. En ese texto, Houtart partía de la hipótesis de que los nuevos gobiernos progresistas latinoamericanos, en el mejor de los casos, «fueron posneoliberales y no poscapitalistas». Luego de registrar varios de sus logros y de destacar lo difícil de su tarea de «reparar los desastrosos efectos sociales del neoliberalismo», señalaba que el proyecto de desarrollo implementado en estas experiencias apostó al «aumento de la producción» y a «una concepción de la redistribución de la renta nacional sin transformación fundamental de las estructuras» económicas y sociales, lo que a su juicio «condujo a una reprimarización de las economías latinoamericanas y al aumento de la dependencia con respecto al capitalismo monopolista» global. Houtart (2016) manifestaba sus dudas res-

pecto a que hubiera sido posible «otro modelo» en esa coyuntura, aunque establecía que, en respuesta a las dificultades derivadas del cambio de contexto económico internacional y al surgimiento de múltiples descontentos, «los gobiernos progresistas adoptaron medidas cada vez más favorables a los mercados», hasta el punto de que la «restauración conservadora que denunciaban con regularidad se introdujo subrepticamente dentro de ellos mismos».

Por cierto, el «ciclo progresista» y la «década social» no fueron en modo alguno una nueva «década perdida» ni tampoco el «retorno del peor de los populismos», como señalan las derechas y las ultraderechas latinoamericanas y mercosureñas. En primer lugar, como se ha señalado, resultó una experiencia muy diversa y plural, con logros importantes en distintas áreas, en particular en el campo social. De todos modos, la experiencia en tanto proceso continental y aun dentro del espacio más reducido del Mercosur no admite caracterizaciones cerradas. Los análisis tienen que profundizarse y ganar en sustentabilidad heurística e interpelación teórica. En esta encrucijada de la historia reciente radican muchas preguntas difíciles, de proyección genuinamente global y regional, que interpelan a dirigentes políticos y sociales, pero también a los intelectuales.

Reiterémoslo una vez más: el giro actual hacia la derecha y el rumbo de «contrarreforma» que se atisba en él no parecen ser una simple alternancia más, propia de toda democracia, en la historia contemporánea de América Latina. Se atisban propuestas y orientaciones en muchos casos extremistas, que parecen apostar a la destrucción de lo dejado por el «ciclo progresista» y a consolidar un retorno a la «normalidad» anterior. Esto último, que sin duda forma parte de la «utopía» restauracionista y conservadora, puede tener en el impacto de la pandemia un factor de aceleración. Pero también es cierto que en ese mismo proceso de curso incierto y desafiante el ciclo restaurador puede ver afincados sus límites, inviabilidades y negatividades manifiestos. Lo que habría que preguntarse es si las debilidades y omisiones de los gobiernos progresistas, en cuestiones fundamentales de los proyectos de cambio que proponían, no han terminado de converger hacia la facilitación de este giro actual. Reflexionar en serio sobre ello no significa autoflagelación y constituye un punto insoslayable del mejor porvenir.

BIBLIOGRAFÍA

- América Latina: Ciudadanía, Derechos e Igualdad. (2016, marzo 17).** Clase inaugural. [Curso organizado por CLACSO, UMET Y FLACSO Brasil]. Buenos Aires.
- Banco Mundial. (s. f.).** World Development Indicators. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>
- Benzi, D., y Narea, M. (2018, mayo-junio).** El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos»: El fin del ciclo y los fantasmas globales. *Nueva Sociedad*, 275, 106 y 119. Buenos Aires.
- Briceño Ruiz, J. (2016).** Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo, posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. En M. Ardila (Ed.): *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Caetano, G. (2011).** *Mercosur 20 años*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional, 390 pp.
- Caetano, G. (2012).** El futuro de la integración regional: Entre la administración de conflictos y la necesidad de pensamiento estratégico. En *Mercosur: Prospectiva 20 años*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional-Fundación Friedrich Ebert Uruguay, 19-28.
- Caetano, G. (2017a).** El giro del Mercosur y de su agenda externa común hacia China. *Escenarios. Observatorio de regionalismos en América Latina y en el Caribe*, 4. Montevideo.
- Caetano, G. (Coord.). (2017b).** *América Latina ante los desafíos de la globalización*. Montevideo: Planeta, 392 pp.
- Caetano, G., y Pose, N. (en prensa).** *Tratado UE-Mercosur. Una visión desde Uruguay*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Uruguay.
- CEPALSTAT. (S. F.).** Bases de datos y publicaciones estadísticas. <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014).** *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe; Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. Santiago de Chile: Autor.
- Dosch, J., y Goodman, D. (2012).** China and Latin America: Complementarity, competition, and Globalisation. *Journal of Current Chinese Affairs*, 41(1), 3-19.
- El Observador Digital. (2014, enero 11).** [Información de AFP]. Recuperado de www.elobservadordigital.com
- Filmus, D. (2016).** *Pensar el kirchnerismo: Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fondo Monetario Internacional. (s. f.).** World Economic and Financial Surveys.
- World Economic Outlook Database.** <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>
- Gratius, S. (Ed.). (2008).** *Mercosur y NAFTA: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Madrid: Iberoamericana-Vervuert.
- Hochstetler, K. (2007, agosto 30-septiembre 2).** Multi-Level Governance and Social Movements in Mercosur. Presentado en la *Annual Convention of the American Political Science Association*, Chicago, Illinois.
- Houtart, F. (2016, mayo-junio).** América Latina: El final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo. *Le Drapeau Rouge*, 56, Bruselas. Recuperado de <http://www.cadtm.org/America-latina-el-final-de-un>
- Jenkins, R. (2014).** Chinese Competition and Brazilian Exports of Manufactures. *Oxford Development Studies*, 42(3), 395-418.
- Lander, E. (2004, diciembre 9).** ¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares. *OSAL*, 5(15).
- Luiselli, C. (2014).** *Hipótesis para el Mercosur que se viene*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional-Fundación Friedrich Ebert Uruguay, p. 123.
- Maira, L. (2009).** ¿Cómo afectará la crisis la integración regional? *Nueva Sociedad*, 224, 144-163.
- Malamud, A. (2011, julio-diciembre).** Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, 6(2), 234-236. México.
- Malamud, A., y Schmitter, P. C. (2006).** La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 181, 3-31. Buenos Aires.
- Mondelli, M. (2015).** *Case Studies on social dimensión in mercosur, ECOWAS and ASEAN*. [Informe de investigación]. Recuperado de www.clacso.org
- Moneta, C., y Cesarín, S. (2014).** *Escenarios de integración. Sudeste Asiático-América del Sur: Hacia la construcción de vínculos estratégicos*. Buenos Aires: Eduntref.
- Moneta, S., y Cesarín, S. (2016).** *La tentación pragmática: China-Argentina/América Latina: Lo actual, lo próximo y lo distante*. Buenos Aires: Eduntref.
- Natanson, J. (2018).** *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Ocampo, J. A. (2017, octubre 2).** América Latina: Del auge a la crisis. [Conferencia magistral en el *Tercer Foro Internacional Rusia e Iberoamérica en el mundo globalizante: Historia y perspectivas*, en Universidad Estatal de San Petersburgo].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2013).** *OCDE Economic Surveys: China 2013*. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/economics/ocde-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21
- Pantojas García, E. (2007).** El ALCA: Un inventario de su proceso. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2007*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Perales, J. R. (2003).** A Supply-side Theory of International Economic Institutions for the Mercosur. En F. Laursen (Ed.): *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot, Ashgate.
- Rodrick, D. (2011).** *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Nueva York y Londres: W. W. Norton.
- Rosamond, B. (2000).** *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan-St. Martin's Press.
- Sanahuja, J. A. (2008).** Del «regionalismo abierto» al «regionalismo posliberal»: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 11-54.
- Sanahuja, J. A. (2012).** Regionalismo «post-liberal» y multilateralismo en Sudamérica: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2012*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 19-72.
- Sanahuja, J. A. (2016).** América Latina ante un cambio de escenario: De la bonanza de los commodities a la crisis de la globalización. En *Pensamiento propio*. Madrid, 13-27.
- Sanahuja, J. A. (2017).** Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: Crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Mesa (Coord.): *Seguridad internacional y democracia: Guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017*, 41-77. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz.
- Sanahuja, J. A., y Comini, N. (2018).** Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad*, 275.
- Sbragia, A. (2008).** Review Article: Comparative Regionalism: What Might It Be? *Journal of Common Market Studies*, 46(s1), 29-49.
- Serbin, A., Martínez, L, y Romanzini Júnior, H. (Comps.). (2013).** El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, nuevos temas y nuevos desafíos. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2012*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Torres, S. ((2017).** Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China. En G. Caetano (Coord.): *América Latina ante los desafíos de la globalización*, 255-278 Montevideo: Planeta.
- Venezuela: El ocaso de la revolución. (2018, marzo-abril).** *Nueva Sociedad*, 274, 29-164. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

ACERCA DEL AUTOR

Gerardo Caetano Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Profesor titular de la Universidad de la República, Uruguay. Es coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Instituto de Ciencia Política. Investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Friedrich-Ebert-Stiftung
Plaza Cagancha 1145 Piso 8
Montevideo, Uruguay

Responsable:

Sebastian Sperling, representante en Uruguay

Más información:

fes-uruguay.org | fesur@fesur.org.uy

[@FESUruguay](#) [fes_uruguay](#) [FES Uruguay](#)

Edición y corrección de estilo: María Lila Ltaif

Diagramación: Laura Sandoval

Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido,

do, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Para solicitar publicaciones:

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN: 978-9915-9308-2-4

La Fundación Friedrich Ebert no comparte necesariamente las opiniones vertidas por el autor ni este compromete a las instituciones con las cuales esté relacionado por trabajo o dirección.

ANÁLISIS DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-MERCOSUR

Apuntes críticos para una evaluación de sus impactos
en el proceso de integración regional



Hace una década, algunos autores advertían sobre varios aspectos que hoy se están viviendo en América Latina respecto a la inserción internacional.



La ausencia de pensamiento estratégico de los gobiernos progresistas fue un factor relevante para la desintegración regional, la marginalización geopolítica y el bloqueo para el desarrollo efectivo, además del retorno de la derecha en el marco de lo que se entiende como una etapa posneoliberal.



Gerardo Caetano recoge el análisis de varios expertos sobre los procesos que hicieron esto posible en nuestro continente, con especial foco en el Mercosur, su historia reciente y sus desafíos de cara al reciente acuerdo comercial con la Unión Europea.

Para más información: fes-uruguay.org | fesur@fesur.org.uy

 @FESUruguay  fes_uruguay  FES Uruguay