



## Observatorio sobre políticas públicas y reforma estructural

### Informe N° 9

#### América del Sur frente a un escenario de creciente des-integración

*Por Ma. Alejandra Racovschik*

#### Introducción

Hacia fines del 2015, América del Sur comenzó a transitar un cambio de ciclo que en algunos países como en Argentina, dio lugar a la configuración de un nuevo modelo político y económico asociado a la vieja y conocida doctrina neoliberal. En Brasil, se iniciaba un proceso de desestabilización que culminaría con la destitución –vía *impeachment*- de su presidenta Dilma Rousseff y la consiguiente asunción de su vicepresidente, Michel Temer, quien se encargaría de llevar las riendas en el mismo sentido que lo hiciera su homólogo argentino desde hacía unos meses antes. Por su parte, Paraguay terminó de "acoplarse" sin problemas a este nuevo escenario regional, mientras que Uruguay, no sin resistencias al interior del propio Frente Amplio, también comenzó a mostrar cierta afinidad con las políticas de sus pares. En tanto que en otros países sudamericanos (como Colombia, Chile y Perú), este modelo simplemente se fue acentuando y profundizando. De esta manera, se abriría el nuevo ciclo neoliberal en la Región.



## El cambio de ciclo

Este cambio de modelo, invariablemente, tuvo y tiene también su correlato en el plano regional. En efecto, de la misma manera que a comienzos de este siglo se configuró una sintonía política única en la historia reciente que permitió dar impulso a nuevos proyectos de integración asociados a un modelo de regionalismo solidario y con la promesa de profundizar la largamente esperada integración latinoamericana, en la actualidad asistimos a una nueva etapa en la que los esfuerzos integracionistas de los últimos años parecen perder impulso frente a la lógica imperante que busca reposicionar a los acuerdos de libre comercio como principal estrategia de inserción internacional. Pero la diferencia, entre el presente y el pasado reciente, es que el mundo de hoy no es el mismo que el los '90, y muchas de las medidas (como la apertura y la desregulación de los mercados) que en ese momento -caracterizado por una creciente globalización- eran bien vistas, y en la actualidad, presentan resistencias en casi todo el mundo y hasta reservas por parte de las economías más desarrolladas. Aun así, se busca insistir en fórmulas que ya han fracasado y que al mismo tiempo han demostrado no ser congruentes con nuestros objetivos de desarrollo, y que por si acaso la historia no fuera suficiente, la realidad nos indica que estamos yendo a “contramano” del mundo.

Así, mientras que en los países desarrollados buscan proteger sus industrias y continuar expandiendo sus negocios –como ha ocurrido históricamente, a expensas de los países de la periferia-, América Latina en cambio parece inclinarse por la apertura comercial unilateral para atraer a nuevos socios comerciales e inversiones que llegan a cuentagotas.

Esta estrategia, sin embargo, no representa un cambio de dirección para algunos países latinoamericanos (como México, Chile, Colombia o Perú), que, a diferencia de los países del MERCOSUR, han mantenido esta constante al menos en los últimos 25 años. En efecto, aun en la etapa de mayor expansión de la integración latinoamericana, conocida como “Regionalismo posneoliberal”, podían distinguirse claramente tres ejes que convivían en América del Sur, y que en esencia se diferenciaban principalmente por los modelos de desarrollo y las estrategias de inserción internacional de sus países. En cuanto a esta última distinción, Briceño Ruiz (2013) se refería a los ejes “de integración abierta”, “revisionista” y “antisistémico”. El primero de ellos, aludía a la Alianza del Pacífico (México, Chile, Colombia y Perú) y otros acuerdos de libre comercio; el segundo al MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) mientras que el tercero de los ejes correspondía a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, es decir el ALBA (Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Surinam, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Federación de San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Granada y Dominica).

Como ya ha sido mencionado, fueron los países de la Alianza del Pacífico quienes han defendido y promovido de manera sostenida en las últimas décadas una estrategia de inserción mundial fundada en el aperturismo económico y al mismo tiempo en un mayor alineamiento con los intereses de las potencias, especialmente Estados Unidos. Hoy en

día, esa división “Atlántico-Pacífico” se ha desdibujado en tanto que los países del MERCOSUR parecen adoptar nuevamente la filosofía del libre mercado y la subordinación de sus intereses, mientras que el eje bolivariano se encuentra visiblemente debilitado, tal como ha quedado de manifiesto en la última Cumbre de las Américas<sup>1</sup>.

### Paradojas en torno a la nueva configuración regional

Atentos a este análisis, consideramos oportuno y necesario cuestionar y revisar este cambio de estrategia de inserción regional e internacional que plantean los países del MERCOSUR, y más aún, señalar la falta de certidumbre respecto hacia dónde nos conduce esta dirección. Para justificar lo anterior, en principio, y en medio por cierto de una gran incertidumbre que hoy caracteriza al escenario internacional, una certeza que acaso podemos vislumbrar es que, al menos que cambien las actuales condiciones y reglas de juego, parece poco probable que podamos tener éxito en esta empresa de apostar a una inserción global rompiendo con las formas de relacionamiento regional e internacional que otrora nos permitieron ampliar nuestros márgenes de acción y decisión e impulsar una inserción más autónoma y soberana.

De esta manera, y detrás de aquello que se muestra como una renovada visión en materia de política exterior, entendemos que subyace el abandono de los principios “autonomistas” (Jagüaribe, 1979; Puig, 1986) que encontraron anclaje en los primeros antecedentes del MERCOSUR de la década del '80 y que fueron retomados en algún punto a principios de este Siglo. Frente a ello, se intenta instalar el concepto vacío de “inserción inteligente” a través de la negociación de acuerdos de libre comercio en condiciones desventajosas para nuestros países, como ocurriría con el acuerdo con la Unión Europea (UE) si llegara a cerrarse en las condiciones actuales, la vuelta a los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial y el BID) y el consecuente sometimiento a sus condicionamientos<sup>2</sup>, como lo muestra el camino que ha decidido tomar la Argentina (otra vez), y el alineamiento cuasi automático con los intereses de las potencias, que invariablemente implica, una vez más, darle la espalda a nuestros aliados regionales y otros socios estratégicos emergentes y abandonar toda capacidad de generar “pensamiento crítico” frente al hegemónico (Ferrer, 2008).

Esto ha quedado demostrado, como ya se ha señalado, en el posicionamiento adoptado por la gran mayoría de los países de la Región en al marco de la última Cumbre de las Américas, cuando el eje de la misma se centró en apuntar contra Venezuela pero en donde no se ha hecho la más mínima mención sobre la detención arbitraria de “Lula” en Brasil, hecho que, dicho sea de paso, convierte a los miembros del MERCOSUR no sólo en

---

<sup>1</sup>La VIII Cumbre de las Américas se llevó a cabo los días 13 y 14 de abril de 2018 en la ciudad de Lima, Perú.

<sup>2</sup>Este tipo de Acuerdos con el Fondo monetario Internacional (FMI), denominados “*Stand By*”, como el que eventualmente sería aprobado para la Argentina, supone que los desembolsos de los fondos se encuentren supeditados a la implementación de las políticas económicas -vale decir, de ajuste-, indicadas por el FMI. Es importante en este sentido señalar a modo de ejemplo las consecuencias que ha tenido este acuerdo recientemente para la economía griega.

cómplices de esta arbitrariedad, sino también de un acto que atentó directamente contra la democracia de ese país y de toda la Región, puesto que claramente se buscó la proscripción de Lula como candidato para las próximas elecciones en aquel país.

Paradójico resulta entonces, en este marco, que el slogan de la última Cumbre de las Américas haya sido "Gobernabilidad democrática frente a la corrupción", considerando además que días antes del evento, quien fuera presidente del Perú (Pedro Pablo Kuczynski), país anfitrión de la Cumbre, tuviera que renunciar por las denuncias que pesaban en su contra precisamente por actos de corrupción, denuncias que también recaen, entre otros, sobre los presidentes de Argentina y Brasil, y que nada de esto fuera siquiera insinuado por quienes participaron de dicho cónclave, a excepción del presidente boliviano (Evo Morales).

Igualmente paradójico es que los países que en su momento se distinguieron (por las razones antes señaladas) entre el "Eje del Atlántico" (los miembros del MERCOSUR) y el "Eje del Pacífico" (los miembros de la Alianza del Pacífico), lo cual eventualmente supusiera una línea divisoria al interior de la UNASUR, recientemente encontraran un punto de consenso al declarar su autoexclusión (aunque temporal, dicen...) del organismo, profundizando su crisis y avanzando en una agenda que, aunque no pareciera tener en claro los objetivos estratégicos en términos de desarrollo e inserción, se ha propuesto, por primera vez en mucho tiempo, seguir el camino de la des-integración regional.

Sobre este punto, sensible por cierto, corresponde detenerse a analizar algunas cuestiones que podrían pasar desapercibidas. En primer lugar, a pocos debe haber tomado por sorpresa la decisión del gobierno argentino de comunicar formalmente su alejamiento –aunque no retiro permanente- de la UNASUR, puesto que esta hipótesis venía cobrando más fuerza desde fines del año pasado. Lo que tal vez no se esperaba era que seis de los doce miembros fueran los que siguieran ese camino, y que, como todo un gesto simbólico, se trataran de casi la totalidad de los miembros del MERCOSUR (a excepción de Uruguay y Venezuela que se encuentra suspendido) y todos los integrantes sudamericanos de la Alianza del Pacífico.

En segundo lugar, cabe señalar que durante todo el año 2017 la Presidencia Pro Témpore (PPT) del organismo estuvo en manos del gobierno argentino y que durante ese tiempo se hizo todo lo posible no sólo para ignorar la importancia que la UNASUR ha demostrado tener para la Región, sino también para mostrarlo como un organismo estéril y carente de funcionalidad, lo cual no sólo se desprende de los discursos de los propios mandatarios, sino también por la falta de convocatoria de reuniones, incluso en aquellos casos que hubiera ameritado al menos algún pronunciamiento por parte del organismo o de su acompañamiento y asistencia, como ocurriera en tiempos pasados. También se frenaron las acciones de la mayor parte de los Consejos e instancias técnicas, a excepción de unas pocas que cuentan con algo de autonomía.

Pero tal vez lo que resulta más difícil de digerir es la discusión que se ha planteado en torno a la elección del Secretario General de la UNASUR. Mientras que en la norma

consensuada (por todos los miembros) desde que se ha creado el organismo, en rigor se plantea que quien ocupe dicho cargo debe tratarse de un/a ex presidente/a o ex canciller, como ha ocurrido hasta el momento<sup>3</sup>, Argentina ha insistido con el nombre de José Octavio Bordón (actual embajador argentino en Chile), encontrando del otro lado el rechazo de varios de los miembros -entre ellos Venezuela- quienes justamente argumentaban que dicho perfil no guardaba correspondencia con el mandato original del bloque.

Esta situación ha llevado a que la UNASUR hoy –y desde enero de 2017, cuando Ernesto Samper finalizó su mandato- se encuentre acéfala y sin conducción, lo cual, por si fuera necesario aclarar, es absoluta responsabilidad de los países que la componen. Y en especial de nuestro país, por haber ejercido la PPT durante todo este tiempo. Por esto mismo, resulta ahora de una gran hipocresía plantear el alejamiento del organismo regional argumentando su falta de resultados y ausencia de dirección.

Y surge aquí de hecho otra paradoja, ya que mientras el gobierno argentino (y también los de otros miembros del MERCOSUR) ha señalado reiteradamente la necesidad de “desideologizar” los procesos de integración y trabajar en una agenda de política exterior más pragmática -con el supuesto fin de retornar a ese mundo del cual nos encontrábamos “aislados”-, en la actualidad su principal objetivo parece ser justamente romper con aquellos lineamientos de inserción regional e internacional heredados de gestiones anteriores y que precisamente permitieron fortalecer la posición de la Región y de sus países frente al mundo por el sólo hecho de haber sido concebidas y promovidas por gobiernos populares y progresistas, es decir que esta decisión responde claramente a una razón ideológica y carente de pragmatismo.

Finalmente, nos encontramos con otra paradoja respecto a la visión sobre el rol y la importancia que tiene la integración regional, ya que mientras en la actualidad pareciera no llegar a comprenderse el carácter estratégico que tiene la misma en tanto política pública, especialmente para los países en desarrollo como los nuestros, en los últimos sesenta años se ha señalado incesantemente desde los ámbitos académicos y políticos, el papel coadyuvante de la integración regional tanto para promover el desarrollo nacional (a través por ejemplo de la potenciación de los procesos de industrialización) como también para impulsar una inserción internacional autónoma y soberana (promoviendo, por ejemplo, políticas regionales y defendiendo posiciones conjuntas en foros internacionales) que a su vez permita ampliar los márgenes de maniobra con el fin de concretar estrategias comunes con países semejantes frente a los países centrales (Granato, Oddone, Battaglia, 2016).

---

<sup>3</sup>El que fuera el primer Secretario General de la UNASUR, el ex presidente argentino Néstor Kirchner, quien fuera sucedido luego por la secretaría conjunta de los ex cancilleres de Colombia y Venezuela, Emma Mejía y Alí Rodríguez respectivamente, y el último mandato cumplido por el ex presidente colombiano, Ernesto Samper.

### Reflexiones finales

Por todo ello, sería preciso volver a revisar la historia, que con seguridad, nos mostrará los errores del pasado y también nos permitirá entender mejor el presente. Hoy el mundo presenta otros desafíos y oportunidades, y también otras reglas de juego, que más tarde o más temprano, deberían convencernos (a aquellos quienes persistan con dudas) de que efectivamente nos encontramos "a contramano" y desarrollando un neoliberalismo tardío, porque esta estrategia de inserción global que se busca ensayar, resulta anacrónica e incompatible con las condiciones del mundo actual, pero también, es incongruente con nuestros objetivos de desarrollo nacional y fortalecimiento regional. En este difícil contexto, desde los diferentes ámbitos, pero en especial desde el académico, tenemos la responsabilidad (y también el compromiso) de retomar y promover el debate y reflexión sobre los modelos de desarrollo, integración regional e inserción internacional que nos permita pensar en alternativas viables y adecuadas para nuestros países, pero partiendo de una premisa donde al menos la discusión de volver a un esquema de subordinación, unilateralismo, dependencia y exclusión social esté superada.

### Referencias Bibliográficas

- BRICEÑO RUIZ, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile, Revista Estudios Internacionales, n° 175.
- FERRER, A. (2008). Densidad nacional y densidad regional. Revista Densidades n° 1, pp.7-11.
- GRANATO, L; ODDONE, N; BATTAGLIA, M. (2016). Teoría de la autonomía: ¿Aun vigente para analizar los procesos de cooperación e integración en América Latina? Teoría e Pesquisa.
- PUIG, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. Integración Latinoamericana, n° 109, pp. 40-62.