



# Estudios

## *El MERCOSUR y la inserción mundial de una región periférica: “De la caída del muro de Berlín y el atentado a las torres gemelas”*

*Por María Guillermina D’Onofrio y Leandro Damián Compagnucci*

### Resumen

El análisis histórico estará cimentado sobre la caracterización del contexto global y del sistema de ideas hegemónicas que fueron moldeando las condiciones de posibilidad para el desarrollo de diferentes procesos de integración. En este sentido, cabe rescatar que los autores del presente trabajo partimos de la convicción de que los procesos de integración regional se alimentan de políticas públicas coordinadas entre diferentes países y que, por ende, nunca deben ser analizadas por fuera de los modelos económicos, políticos y sociales que dichos países eligen -o por lo menos, no se niegan a reproducir-.

Desde su nacimiento como país “independiente” hasta la actualidad, la Argentina forma parte de la periferia del sistema mundial. Esta condición estructural ha creado el marco general sobre el cual ha transcurrido la política exterior de la Argentina. El presente trabajo analiza el rol que asume el MERCOSUR como instancia primordial de inserción mundial de la Argentina.

### Palabras clave

Inserción internacional, periferia, procesos de integración, política exterior, modelos de desarrollo

### 1.- Introducción

Persuadidos de la relevancia que reviste el MERCOSUR para la política exterior argentina, nos encaminamos a debatir en torno a la génesis del mismo, su desarrollo y a la funcionalidad que dicho esquema de integración adquirió en diferentes momentos históricos.

Para tal fin realizaremos un estudio de carácter histórico. Nuestro intento aquí consiste en sumergirnos en el pasado, en el contexto histórico en el cual el MERCOSUR vio la luz –e incluso antes- porque es sólo mediante esta tarea que se hace posible encontrar las fuentes

de la que emanan las configuraciones actuales. La situación histórica y estructural de Argentina –y de los demás países que integran el MERCOSUR- como un país periférico en el escenario del sistema mundial nos dará el marco propicio para comprender la naturaleza misma del nacimiento y la evolución de dicho proceso.

El análisis histórico estará cimentado sobre la caracterización del contexto global y del sistema de ideas hegemónicas que fueron moldeando las condiciones de posibilidad para el desarrollo de diferentes procesos de integración. En este sentido, cabe rescatar que los autores del presente trabajo partimos de la convicción de que los procesos de integración regional se alimentan de políticas públicas coordinadas entre diferentes países y que, por ende, nunca deben ser analizadas por fuera de los modelos económicos, políticos y sociales que dichos países eligen -o por lo menos, no se niegan a reproducir-.

Desde su nacimiento como país “independiente” hasta la actualidad, la Argentina forma parte de la periferia del sistema mundial. Esta condición estructural ha creado el marco general sobre el cual ha transcurrido la política exterior de la Argentina. Como diría Marcelo Gullo: “para un Estado periférico, querer decidir sobre su propio destino implica siempre una tensión dialéctica entre el temor a las sanciones que pueda recibir y el deseo de alcanzar la libertad, entendida como la máxima capacidad de autonomía posible que es capaz de conquistar” (Gullo, 2010). Es en este plano, de voluntad de desarrollo y escasa autonomía, que las políticas exteriores son implementadas. Cualquier debate sobre las formas acertadas de crecimiento posible está ligado a esta condición nacional de periferia.

La historia del MERCOSUR y su función en la inserción mundial de la Argentina, también debe ser abordada con estas categorías conceptuales. Así, emprenderemos este análisis comprendiendo que el sistema mundial no es el mismo en 1989 que en el 2001. Tanto la caída del muro de Berlín y el triunfo decisivo de Estados Unidos como el atentado a las torres gemelas en Nueva York, representan hechos históricos que dan lugar a una nueva configuración global. Mientras que un Estados Unidos totalmente hegemónico recorta los marcos de acción en pos de la autonomía de países de la periferia occidental, un mundo cada vez más multipolar los amplía.

El Consenso de Washington y el de Buenos Aires, el Realismo Periférico y la Autonomía Heterodoxa y el proceso de valorización periférica y el crecimiento económico con inclusión social, serán colocados entonces, de manera dicotómica, a fin de explicar el rol que asume el MERCOSUR como instancia primordial de inserción mundial de la Argentina

## Consenso de Washington y Tratado de Asunción

A fines del siglo XX, habiendo finalizado la guerra fría, la globalización, los postulados del neoliberalismo y los alineamientos políticos de la región crearon el clima propicio para la formación de espacios de integración marcadamente comerciales. La década de los 90 comenzó bajo las políticas del Consenso de Washington - disciplina fiscal; reordenar las prioridades de gasto público; reforma impositiva; liberalizar las tasas de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización comercial; liberalización interna de la Inversión Extranjera Directa; privatización; desregulación; derechos de propiedad) - (Williamson, 2004). En el marco de dichas premisas, la región intentó profundizar los procesos de integración ya existentes (Comunidad Andina de Naciones, Sistema de la Integración Centroamericana) e impulsó nuevos

mecanismos, como es el caso del MERCOSUR creado a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991. En el mismo se estableció como objetivo lograr un mercado común a través de la consolidación de economías de escala, con la finalidad de mejorar la inserción internacional de sus estados miembros. Estas propuestas se enmarcaron en el llamado "regionalismo abierto" (Panorama de Inserción Internacional de América Latina y El Caribe, CEPAL 2007) .

Los años 90 significaron un giro en la política exterior argentina. Por un lado, se estrecharon lazos con Estados Unidos, a través del establecimiento de las llamadas "relaciones carnales". A la luz de este alineamiento, es que surge la teoría de Carlos Escudé "Realismo Periférico", que viene a explicar y de algún modo, alimentar muchas de las decisiones adoptadas en dicha época.

## Realismo Periférico

La relación bilateral con Estados Unidos involucró: el alineamiento automático, relaciones carnales en el desarrollo del realismo periférico con dicha superpotencia resultante del fin de la guerra fría ejerciendo influencia en los planos político-diplomático, militar-estratégico, tecnológico y financiero (Simonoff, 2010).

Podemos enunciar los siguientes principios básicos del Realismo Periférico : 1. un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de los Estados Unidos, como la Argentina, debe eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y base de poder; 2. la política exterior debe calibrarse no sólo en términos de un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales, sino también en función de los riesgos de costos eventuales. Los desafíos políticos a las grandes potencias pueden no acarrear costos inmediatos, pero casi siempre llevan implícito el riesgo de costos eventuales; y 3. la necesidad de reconceptualizar la autonomía no como libertad de acción sino en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a una problemática determinada (Escudé, 1992).

Bajo el principio esbozado por Tucídides donde "los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben", Carlos Escudé, elaboró la teoría del Realismo Periférico, en la cual, un Estado de la periferia como Argentina, debe de aceptar su posición débil y poco relevante de los intereses del estado hegemón. La estrategia de inserción internacional es colocarse bajo el paraguas de las potencias y abstenerse de enfrentamientos inútiles, donde el concepto de interés nacional desaparece al frente de las exigencias de la potencia.

En este sentido, Argentina desarrolló una política de no confrontación con el hegemón y construyó un esquema de integración con Brasil marcadamente comercial a fin a los postulados ideológicos imperantes.

## El MERCOSUR de la valorización financiera

A fin de establecer un escenario propicio para el nuevo contexto internacional, Argentina apostó al fortalecimiento de lo transnacional a partir de un acercamiento con el flujo de capitales del mercado internacional con la adopción del Plan de Convertibilidad y la aplicación de los preceptos el Consenso de Washington.

Conforme lo expone Mario Rapoport, la inserción argentina en el mundo durante esta época, "siguió un derrotero contradictorio con los intereses nacionales al subordinarse a los

postulados del llamado "realismo periférico" (Rapoport, 2011). La justificación de la elección de este camino en la política exterior se relacionaba con experiencias previas que habían afectado seriamente al pueblo argentino: la derrota en la Guerra de Malvinas, las brutales dictaduras militares, la hiperinflación. Parecía que, ante este estado de cosas, el alineamiento a la política del hegemon y la globalización eran hechos irreversibles a ser aceptados por todos los Estados.

En 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción, que fijó como fecha de conformación definitiva del MERCOSUR el 1° de enero de 1995. Si bien se lo define como un proyecto de Mercado Común, se acordó de hecho la creación de una Unión Aduanera. Se estableció un programa de desgravación automática y secuencial para todo el comercio intrazona y se comprometió la definición del Arancel Externo Común. Con algunas excepciones, ambos procesos fueron completados para fines de 1994, tal como preveían los plazos originales (Porta, 2012).

En el Tratado de Asunción se establecía que los cuatro países debían definir una política comercial común, eliminar barreras no arancelarias y armonizar políticas macroeconómicas, sectoriales y de competencia; como requisito esencial para otorgar certidumbre y sustentabilidad a las nuevas reglas de competencia en el mercado ampliado. Es decir, desde un principio, los objetivos de coordinación de políticas se plantearon metas sumamente ambiciosas. Este carácter quedaba particularmente subrayado por la brevedad de los plazos concertados, el contexto de inestabilidad macroeconómica predominante y la poca experiencia de los Estados participantes en la gestión de políticas de apertura (Porta, 2012).

A los fines de establecer una periodización macroeconómica de análisis, en la evolución de MERCOSUR pueden distinguirse en tres etapas diferenciadas. La primera ocupa el periodo 1991-1997/1998; la segunda, de 1998-2003/2004 y la tercera, desde el 2004 en adelante. La primera de estas etapas coincide con el contexto neoliberal aquí descrito y se caracteriza por una evolución favorable del PBI en todos los países miembro del acuerdo. En este sentido, Argentina y Paraguay intensificaron sus lazos con el exterior, mientras que Uruguay y Brasil se mantuvieron relativamente cerrados.

Con respecto al comercio intrarregional, las etapas también se muestran bien diferenciadas. En esta primera etapa el comercio entre los países del Mercosur creció fuertemente con relación al comercio con el resto del mundo. Particularmente, el perfil exportador se modificó sustancialmente. La proporción de exportaciones con relación a las exportaciones totales se duplicó en el periodo 1991-1998 (Albrieu, 2009).

## Tensión Mercosur-ALCA

Entre los años 1998-2003/2004 se registra una desaceleración y contracción de las económicas del bloque. Con la crisis regional de fines de década, la participación relativa de los destinos extrarregionales tomó mayor importancia, en tanto se encontraban ajenos a la dinámica contracción del PBI que estaba operando en el Mercosur. De hecho, en términos de integración por el lado de las exportaciones, se volvió a la situación previa al Tratado de Asunción (Albrieu, 2009). De este modo, podemos ver cómo los modelos neoliberales comenzaban a entorpecer la sustentabilidad del bloque regional.

Durante este período, surgieron marcadas diferencias acerca de cómo la Argentina debía insertarse en el mundo. En relación a la cuestión ALCA-MERCOSUR, la problemática a re-

solver era de qué modo ingresar al ALCA, lo cual repercutía en las relaciones con los vecinos. Si Argentina decidía incorporarse sola al ALCA sus márgenes de negociación se verían reducidos (cuestión que hubiera resultado afín a los intereses norteamericanos); en cambio, si apostaba a la fórmula en bloque (4+1), hubiese significado considerar los intereses de todos los Estados Miembro de MERCOSUR en dicha incorporación, y así fortalecer su capacidad de negociación. Sin embargo, más allá del debate sobre la extensión de la capacidad negociadora de la Argentina, lo que nos interesa aquí remarcar es que estaba fuera de discusión la incorporación del país a la Alianza de Libre Comercio de las Américas. Aquí podemos observar como el realismo periférico continuaba cimentando cada una de las decisiones argentinas en materia de política exterior. Lejos estábamos de discutir el rol de MERCOSUR como promotor del desarrollo integral de las naciones que lo componen.

La posición del gobierno no fue homogénea al respecto, y esto generó crisis al interior del gabinete; crisis que no sería resuelta hasta la firma del Consenso de Buenos Aires y la decisión política adoptada en la Cumbre de las Américas llevada a cabo en Mar del Plata en el año 2005.

## Consenso de Buenos Aires

El mundo del segundo milenio no es el de 1989. Junto con la pérdida de poder relativo de las potencias tradicionales se observó el surgimiento de nuevas potencias, configurando un escenario cada vez más multipolar. El atentado a las Torres Gemelas ocurrido en septiembre de 2001 generó un quiebre sustancial en las prioridades de la alta agenda norteamericana, lo que le permitió a Latinoamérica disponer de mayores márgenes de maniobra para definir su inserción internacional.

El escenario de la Latinoamérica posliberal está marcado por la conjunción de diferentes elementos propios del regionalismo autonómico cepalino y del regionalismo abierto, aunque estos elementos no conviven sin tensiones entre ellos. La firma del Consenso de Buenos Aires por los presidentes Néstor Kirchner y Inácio Lula Da Silva el 16 de Octubre de 2003, fue uno de los primeros puntapiés para el desmoronamiento del denominado regionalismo abierto. Dicho consenso reflejaba la voluntad argentina y brasileña de emprender un camino de integración que permitiese mayor autonomía en la inserción de dichos países en el concierto de las naciones. Dos años más tarde, la Cumbre de las Américas de Mar del Plata significó el derrumbe total del proyecto del libre comercio de las Américas y el nacimiento de un nuevo escenario regional.

Dicho documento recoge ciertos elementos contrapuestos a los postulados del Consenso de Washington. Entre ellos, observamos un giro en la forma de ver la integración como vehículo para lograr el desarrollo de las naciones más allá del carácter exclusivamente comercial del MERCOSUR de los noventa. La política vuelve a ganar relevancia, otorgándole mayor protagonismo al Estado, y la integración de los pueblos, tanto en sus dimensiones sociales como culturales, vuelve a ser una prioridad.

Tanto el Consenso de Buenos Aires como el nuevo Mercosur que comenzaba a emerger evidenciaban un cambio de paradigma fuertemente influido por el marco conceptual que Puig dio en llamar autonomía heterodoxa.

## Autonomía Heterodoxa

Teóricamente, el concepto de autonomía heterodoxa es uno de los estadios establecido en el modelo teórico propuesto por Juan Carlos Puig, en el cual un Estado Periférico acepta la conducción estratégica del bloque, pero existen tres aspectos que lo diferencian de la Dependencia Racionalizada: 1. el modelo de desarrollo interno puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2. En que las relaciones internacionales del país periférico no sean globalmente estratégicas; y, 3. separa el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. Podría decirse que básicamente, este modelo privilegia la autonomía del Estado sobre la inserción aunque ésta se mantiene en una relación dialéctica con la inserción (Simonoff, 2010).

Este paradigma de las relaciones internacionales nos sirve como marco teórico de análisis de la etapa que Argentina transitó a partir del 2003. El abandono de la convertibilidad, durante la breve presidencia de Eduardo Duhalde, generó importantes efectos en nuestro relacionamiento internacional. Por un lado, significaba el fin del modelo de alineación con Washington, del mismo modo que lo había creado (Rapoport y Spiguel, 2003). Por otro, posibilitaba el alejamiento de tensiones con Brasil, generadas mayormente por las diferencias cambiarias

A partir de la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), hubo un retorno a ideas de corte autonómico. Esto se evidencia de la elección de la alianza con Brasil en términos estratégicos, la profundización del MERCOSUR y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia.

## El MERCOSUR Posliberal

Si bien en este último período de análisis se observa un retorno al crecimiento económico de la primera etapa – crecimiento que ha sido afectado por la crisis internacional que comenzó en el año 2007-, nos interesa remarcar el nuevo perfil que asume Mercosur.

En este contexto histórico, influenciado por este cambio de paradigma conceptual, emerge un MERCOSUR con nuevas características. Trascendiendo la concepción exclusivamente comercial, la agenda del desarrollo comenzó a ocupar un lugar primordial. En este sentido, se incorporaron nuevos temas a la agenda tales como la integración energética, infraestructural, social, político y cultural, todas ellas acompañadas por una explícita voluntad de reducción de las asimetrías. La aparición de estas prioridades se cristalizó en la formación de nuevas instituciones en el seno del bloque: Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos, Parlamento del MERCOSUR, Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, entre otros.

Este cambio en las agendas del MERCOSUR es acompañado por una reconceptualización de la función del MERCOSUR en la inserción internacional de los estados que lo componen. En este sentido, el bloque es entendido como una herramienta de negociación conjunta en distintas instancias internacionales.

La ampliación progresiva del número de Estados Miembro del MERCOSUR y la consolidación de la Unión de Naciones Sudamericanas demuestran el cariz autonomista y enfocado a Sudamérica de la política exterior argentina de este último período.

## Conclusión

El Mercado Común del Sur es, evidentemente, uno de los principales instrumentos para la inserción mundial de la Argentina. Desde su génesis, con el Tratado de Asunción, hasta la actualidad, ha desempeñado un rol clave en la búsqueda de mayores índices de desarrollo.

Sin embargo, como resulta evidente a lo largo de la lectura del presente trabajo, el MERCOSUR, lejos de representar un esquema de integración supranacional, ha atravesado grandes cambios en su estructura -y por qué no, en su finalidad- a medida que evolucionaba.

Estos cambios fueron fruto de los diversos contextos históricos que moldeaban claras diferencias en el sistema mundial en los cuales Argentina se integraba con estrategias disímiles. Como las estrategias de desarrollo son hijas obligadas de las visiones y voluntades políticas, el MERCOSUR asumió características influenciadas por las conceptualizaciones y definiciones de los gobiernos de los países que lo integran.

En este sentido, la salida triunfante de los Estados Unidos de América de la Guerra Fría, construyó un escenario mundial signado por lo que puede denominarse como unipolarismo. Ante esta expansión de la hegemonía norteamericana, los gobiernos neoliberales de Argentina, decidieron anclar su política exterior en lo que fue conceptualizado posteriormente como "Realismo Periférico". Así, la peligrosamente excesiva relevancia otorgada a la consecución del crecimiento económico, enmarcó la política exterior argentina de la última década del proceso de valorización financiera. En este sentido, la contemporaneidad -para nada azarosa- de gobiernos neoliberales en la región, le imprimió al MERCOSUR una lógica exclusivamente comercial basada en la progresiva desgravación arancelaria.

Con las crisis intestinas que marcaron el fin de los modelos neoliberales en la región, acompañadas por el cambio en las prioridades de la agenda internacional de los EEUU luego del atentado a las torres gemelas y el crecimiento constante de nuevos polos de poder mundial, los países de la región comenzaron a transitar un escenario con mayores márgenes para su accionar internacional. Esta vez, los gobiernos posliberales de la región confluyeron en la construcción de modelos de crecimiento económico sustentados sobre la expansión productiva, la inclusión social, la promoción del consumo interno, la sustitución de importaciones y el activo rol estatal. Estos modelos nacionales privilegiaron el fortalecimiento del MERCOSUR como una herramienta política clave para alcanzar mayores niveles de autonomía en su política exterior. Así, el MERCOSUR pos liberal recoge no sólo la agenda comercial, sino también una nueva y vasta variedad de temáticas que hacen al desarrollo integral de las naciones. El MERCOSUR pos liberal recoge la política como principal herramienta de transformación de lo dado.

El MERCOSUR es entonces, un instrumento clave en la política exterior argentina que ha adquirido las improntas propias de los gobiernos que lo construyen cotidianamente. Aquí también observamos que la tensión propia de los países periféricos -entre el miedo a las sanciones y la voluntad de conquistar la libertad-, se materializa incluso en los esquemas de integración que éstos mismos se dan.

## Bibliografía

ALBRIEU, Ramiro (2009) "Instituciones, convergencia y coordinación de la macroeconomía de MERCOSUR", Cefir.

GULLO, Marcelo (2008) "La insubordinación fundante", Editorial Biblos, Politeia, Buenos Aires, Argentina.

PORTA, Fernando, GUTTI, Patricia, BERTONI, Ramiro (2012) "Integración Económica" Centro Cultural de la Cooperación Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.

PUIG, Juan Carlos, "Política Internacional Argentina", en Perina, Rubén y Russell, Roberto, Argentina en el Mundo (1973-1987), Buenos Aires, GEL, 1988.

RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio (2005) "Política Exterior Argentina: Poder y conflictos internos (1880-2001)", Capital Intelectual, Buenos Aires, Argentina.

RAPOPORT, Mario y MADRID, Eduardo (2011) "Argentina-Brasil: de rivales a aliados", Capital Intelectual, Buenos Aires, Argentina.

SANAHUJA, José Antonio (2010) "Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur" Fundación CIDOB, Barcelona, España.

SIMONOFF, Alejandro (Compilador) (2010) "La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.

TUSSIE, Diana (2007) "¿Requien o un nuevo sendero para la integración?", Latn FLACSO, Serie Brief Nro. 37, junio.

WILLIAMSON, John, "A Short History of the Washington Consensus", en Fundación CIDOB, Conferencia "From the Washington Consensus towards a new Global Governance", Barcelona, septiembre, 2004, 24–25.