ISBN: 978-950-9379-92-3

Documento de Trabajo N°10

# DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

En el escenario post pandemia

María Alejandra Racovschik
Leticia González
(Compiladoras)

FLACSO ARGENTINA

FLACSO ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas.

Documento de trabajo Nº 10

# DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL ESCENARIO POST PANDEMIA

María Alejandra Racovschik
Leticia González
(Compiladoras)

BUENOS AIRES – ARGENTINA

FLACSO ARGENTINA
Área Estado y Políticas Públicas

Documento de Trabajo N°10

# DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

En el escenario post pandemia

María Alejandra Racovschik
Leticia González
(Compiladoras)

FLACSO ARGENTINA

FLACSO ARGENTINA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas.

**Compiladoras:** María Alejandra Racovschik y Leticia González
**Edición:** Cristina Ruiz del Ferrier
**Arte de tapa:** Ignacio Fernández Casas
**Fotografías:** Daniel García Delgado
**Diseño y diagramación:** Ignacio Fernández Casas

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina**
**DIRECTOR:** Luis Alberto Quevedo

**Área Estado y Políticas Públicas – FLACSO Argentina**
**DIRECTOR:** Daniel García Delgado

**Programa Gestión del Conocimiento**
**DIRECTORA:** Cristina Ruiz del Ferrier

**Contacto**
**Dirección postal:** Tucumán 1.966, C1026AAC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
**Teléfono:** (54-11) 5238-9456.
**Correo electrónico:** gestionconocimiento@flacso.org.ar
**Página Web:** politicaspublicas.flacso.org.ar

ISBN 978-950-9379-92-3

Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional : en el escenario post pandemia / María Alejandra Racovschik ... [et al.] ; compilación de María Alejandra Racovschik ; Leticia González ; editado por Cristina Ruiz del Ferrier. - 1a ed compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2022.
Libro digital, PDF - (Documento de Trabajo ; 10)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-9379-92-3

1. Integración Regional. 2. Argentina. 3. Mercosur. I. Racovschik, María Alejandra, comp. II. González, Leticia, comp. III. Ruiz del Ferrier, Cristina, ed.
CDD 327.10982

Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.



# ÍNDICE


Introducción ..... 9
Por María Alejandra Racovschik y Leticia González

Primera parte ..... 15

**Argentina en una región en disputa.** ..... 17
*El desafío de concretar un modelo de desarrollo sostenible.*
Por Daniel García Delgado

**Argentina, el FMI y la agenda multilateral.** ..... 27
Por Martín Burgos

**La validez del concepto de autonomía para pensar la política exterior de la Argentina hoy.** ..... 35
Por María Cecilia Miguez

**El despertar global chino en el escenario internacional reciente.** ..... 43
Por Alejandro Simonoff

**Los Tratados de Libre Comercio en América Latina:** ..... 51
*La promesa de crecimiento y desarrollo que nunca llegó.*
Por Luciana Ghiotto

**La alianza estratégica Argentina-Brasil:** ..... 61
*Perspectivas para el mediano plazo.*
Por Amilcar Salas Oroño



# ÍNDICE


Segunda parte ..... 67

**La región de cara a un escenario de reconfiguración global.** ..... 69
Por Oscar Laborde

**Reconfigurar el MERCOSUR para una globalización en tensión.** ..... 79
Por Rossana Surballe

**El fortalecimiento de la dimensión democrática a partir de una mayor participación en el MERCOSUR.** ..... 87
Por Mariana Vázquez

**Las agendas sociales en el MERCOSUR.** ..... 95
*Pasado, presente y futuro.*
Por Daniela Perrotta

**Integración regional, movilidad humana y ciudadanía suramericana.** ..... 105
*Los debates que faltan.*
Por Nora Pérez Vichich

**Integración productiva y la tecnología digital que la facilite.** ..... 113
Por Hugo Varsky y Daniel Altmark

**La integración en infraestructura como clave para el desarrollo nacional y regional.** ..... 121
Por Amanda Barrenengoa

**La importancia de recuperar la UNASUR y la CELAC para la reconstrucción post COVID-19.** ..... 131
Por Mariano Nascone

Sobre les Autores ..... 140



# INTRODUCCIÓN



# INTRODUCCIÓN

## Por María Alejandra Racovschik y Leticia González

Frente a un mundo y a una región en transición, con una carga adicional de incertidumbre tras dos largos años de pandemia y un conflicto en pleno desarrollo –la guerra entre Rusia y Ucrania- de alcances y consecuencias aún impredecibles, son más los interrogantes que las respuestas que podemos ofrecer para aclarar este panorama. Aun así, a través del presente Documento de Trabajo que impulsamos desde el Diploma Superior Desarrollo, políticas públicas e integración regional, buscamos indagar, por un lado, sobre algunos de los principales retos que tiene la Argentina en términos de política exterior, y por el otro, sobre los desafíos que hoy enfrentan nuestros países para consolidar la integración regional.

La pandemia motivada por Coronavirus y el complejo escenario internacional pusieron de relieve lo que ya era evidente: ningún Estado, desarrollado o no, puede superar solo los difíciles obstáculos que tanto una como el otro han impuesto. Desde luego, y más aun, tratándose de países periféricos como el nuestro. En este marco, nos proponemos explorar, en primer lugar, las oportunidades y los desafíos que en este complejo escenario se plantean para la Argentina en términos de estrategia de inserción internacional. En segundo lugar, presentaremos algunas líneas de acción que entendemos centrales para apostar a la reactivación y la consolidación de la integración del espacio sudamericano desde la mirada argentina.

Con tal propósito, las presentes líneas buscan trazar algunos diagnósticos y esbozar un conjunto de propuestas a fin de imaginar posibles respuestas a las múltiples complejidades que presenta el escenario internacional, en términos globales y regionales. Ello, a la vez, pensando en políticas de mediano y de largo plazo para la recuperación de aquellas agendas centrales hacia la promoción de un desarrollo sostenible, que resultan estratégicas tanto para la política exterior argentina como para impulsar la integración en América del Sur, sea cual fuese el marco institucional desde el cual se la plantee.

Para encarar este desafío, invitamos a destacados/as autores/as que comparten esta misma preocupación y entusiasmo por encontrar y acaso delinear algunas respuestas a los interrogantes que plantea un escenario de tanta incertidumbre. De esta manera, nos propusimos trabajar sobre dos ejes, a saber: "Principales desafíos para pensar la inserción internacional de la Argentina" y "Agendas estratégicas para avanzar en la integración del espacio sudamericano".

Sobre el primer eje, entendemos que es fundamental considerar supuestos mínimos de política exterior que se mantengan y trasciendan los diferentes perfiles ideológicos de los gobiernos, apoyándose siempre en los intereses nacionales y regionales. En ese sentido, los capítulos

que componen la primera parte de este Documento de Trabajo buscan presentar diagnósticos y propuestas superadoras que supongan plantarse mejor frente a los desafíos antes señalados.

De esta manera, Daniel García Delgado abre el primer eje planteando, por un lado, la centralidad de la disputa geopolítica entre los Estados Unidos y China y, por el otro, el cambio de ciclo que de acuerdo al autor estaríamos atravesando en los planos nacional, regional como internacional. En este orden de ideas, García Delgado propone un proyecto de desarrollo y de inserción internacional para la Argentina que contemple mayores márgenes de autonomía, en función de lo cual, presenta un conjunto de líneas de acción en materia de política exterior.

Por su parte, el capítulo de Martín Burgos en sus líneas recoge algunos de los últimos puntos revisados por García Delgado en los que analiza el funcionamiento del sistema financiero internacional enmarcado en un momento de "transición hegemónica" en el que se observa un desplazamiento de poder desde Occidente hacia Oriente. En esta línea, el autor también realiza una revisión crítica del rol que cumplen organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el relacionamiento de la Argentina con los mismos.

Seguidamente, Cecilia Míguez se adentra en el debate sobre el tipo de inserción al que debe aspirar la Argentina desde la perspectiva autonomista. A partir de este planteo, la autora trabaja en torno al concepto de "autonomía horizontal" y desde esta óptica destaca la importancia de sostener y de reivindicar posiciones históricas –y algunas más recientes– para nuestro país frente al mundo y revisar los vínculos con las potencias, especialmente con China.

Precisamente para comprender mejor el peso del "gigante asiático" en la geopolítica mundial, Alejandro Simonoff analiza en su capítulo los aspectos más destacados que se observan tanto en su estrategia de desarrollo como en la construcción de su agenda internacional en las últimas décadas y que, sin duda, debemos seguir con atención.

Otro tema relevante para repensar la inserción de la Argentina en particular y de América Latina en general es el que aborda Luciana Ghiotto en su capítulo donde, por un lado, revisa los diversos mitos y promesas incumplidas que se han construido en torno a los supuestos beneficios de los Tratados de Libre Comercio (TLC's) y, por otro lado, repasa las experiencias que han tenido los países de la región con la firma de TLC's los últimos 25 años mostrando cuáles han sido los resultados concretos de estos acuerdos y qué lecciones podemos aprender de ello.

Para cerrar este primer eje, el capítulo de Amílcar Salas Oroño se enfoca en la relación Argentina-Brasil y su carácter estratégico para ambos países. En estas líneas, el autor analiza las diferentes etapas de este vínculo y la incidencia del desarrollo industrial en el diseño de sus respectivas estrategias de crecimiento e inserción internacional, reparando en cómo han forjado de manera conjunta las bases de la integración sudamericana más allá de los vaivenes propios de la historia y de sus trayectorias diferenciadas.

Para el segundo eje, nos propusimos reflexionar sobre los desafíos que hoy enfrenta la integración sudamericana, entendiéndola como parte de una estrategia nodal para el desarrollo de

nuestro continente. En ese marco, y reconociendo que la importancia de estos procesos excede la apuesta por la integración económico-comercial, indagamos en otras agendas que, de forma complementaria, permitirían generar consensos mínimos. En ese orden de ideas, se presentan algunos diagnósticos y propuestas para su relanzamiento.

Esta segunda parte del Documento de Trabajo inicia con el capítulo de Oscar Laborde en el cual plantea un análisis en dos perspectivas –la internacional y la regional– para pensar las posibilidades de rearticulación de la región de cara a una disputa hegemónica, pero también en el contexto de la diversidad político-ideológica que se expresa hoy en la región. En este marco, el autor señala la necesidad de repensar al MERCOSUR como una región bioceánica para impulsar desde allí nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo. Esta estrategia, según propone Laborde, debe articularse desde el intento de consolidar a la región como uno de los polos de este nuevo mundo multipolar en construcción.

En esta misma línea, la embajadora Rosana Surballe realiza un breve recorrido por los 30 años del MERCOSUR, al que destaca como el instrumento de política exterior más relevante de los últimos años y plataforma para el desarrollo económico-comercial de la Argentina y de la región. A partir de este análisis, la autora se enfoca en los principales desafíos de la coyuntura actual y de cara al futuro, poniendo el énfasis en esta dimensión, pero sin excluir otras que, en especial en los últimos años, han tomado una relevancia central para la América Latina. Todo ello, asentado en las bases construidas en estas tres décadas como un capital que no puede ser soslayado.

A continuación, Mariana Vázquez se adentra en el análisis de algunas de las dimensiones que han sido centrales para el modelo de integración que propuso el MERCOSUR desde comienzos del siglo XXI, en particular, la dimensión democrática anclada en la participación social. En este capítulo, la autora recorre los espacios y las estrategias creadas por el bloque para dar lugar a la participación de las y los actores sociales en la construcción de la región. Seguidamente, analiza el cuadro de situación en los años posteriores al 2013, para señalar los desafíos que se plantean en este ámbito.

Daniela Perrotta, por su parte, profundiza en las agendas sociales como componente central del MERCOSUR desde su creación. En este capítulo, la autora realiza un recorrido por el lugar y el significado que han adquirido las mismas en las diferentes etapas del proceso de integración, resaltando las articulaciones entre los proyectos nacionales y las políticas públicas regionales que han hecho que en la actualidad nuestros países cuenten con un sinnúmero de políticas que no existirían de no ser por la integración regional. A la luz de estos caminos recorridos, plantea una serie de desafíos que no se derivan sólo de la coyuntura regional actual sino que son emergentes de esas experiencias transitadas.

Poniendo el foco en la movilidad humana, Nora Pérez Vichich analiza las últimas décadas de la integración sudamericana (tanto del MERCOSUR como de la UNASUR) observando cómo y en qué medida estos procesos han promovido la construcción de una ciudadanía regional. En su capítulo, la autora aborda tanto las estrategias llevadas adelante como los desafíos que se

presentan en esta materia, para concluir reflexionando sobre las acciones y decisiones que hoy son necesarias para fortalecer a una región en crisis.

Seguidamente, Hugo Varsky y Daniel Ricardo Altmark ponen su mirada en otra dimensión que ha sido central en el proyecto de región que se consolidó a partir de los 2000: la integración productiva. La pregunta que estructura este capítulo encuentra relación con las vinculaciones posibles entre las pequeñas y medianas empresas y el ámbito internacional: ¿qué tipo de proyecto es posible pensar en este sentido? Luego de un recorrido por las políticas diseñadas desde el MERCOSUR con el objetivo de hacer virtuosa esta relación, los autores se focalizan en los desafíos presentes y futuros, en especial, aquellos que parten de las transformaciones regulatorias y operatorias que presenta la introducción de las tecnologías en estas áreas.

La última de las dimensiones de la integración abordada en este segundo eje es la de la infraestructura, a cargo de Amanda Barrenengoa. En el capítulo, la autora realiza en primer lugar un balance del accionar de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) para señalar un conjunto de elementos que se visualizan como resultados del proceso de integración física llevado adelante en este marco, pero también las contradicciones de ese período. Poniendo el foco en las escalas múltiples de esta integración, el capítulo finaliza con una serie de interrogantes y propuestas para su consolidación que permiten dar cuenta de las complejidades de esta agenda, como así también de su rol estratégico.

Cerrando este segundo eje, Mariano Nascone nos propone reflexionar sobre la importancia de otros procesos de integración que tuvieron lugar en la región: la UNASUR y la CELAC. Así, este capítulo abreva en los desafíos que plantea a la región la recuperación post-COVID para señalar los aprendizajes que podemos rescatar de estas experiencias. Para finalizar, el autor destaca la necesidad de fortalecer y de relanzar estos organismos para construir una región que tenga capacidad de respuesta frente a las necesidades y a las demandas de sus pueblos.

En resumen, los capítulos que componen el presente Documento de Trabajo proponen diferentes formas y dimensiones para abordar los desafíos que hoy se nos presenta como país y como región frente a un escenario por demás complejo. Con este fin, pretenden visibilizar los caminos hasta aquí recorridos y sugerir nuevas miradas y sendas de acción que nos permitan consolidar el rumbo hacia un desarrollo sostenible y autónomo en un contexto de reconfiguración global. Esperamos que estas líneas aporten al debate que necesitamos dar para pensar en conjunto las estrategias necesarias para alcanzar ese objetivo.

Las y los invitamos a recorrerlas.



# PRIMERA PARTE



# Argentina en una región en disputa.
## *El desafío de concretar un modelo de desarrollo sostenible*[1]

**Por Daniel García Delgado**

> Desde que surgieron gobiernos antineoliberales en América Latina, el continente se ha convertido en el epicentro de las grandes luchas políticas del siglo XXI y, al mismo tiempo, en un balancín, en el que los gobiernos se instalan y son derrotados, regresan y experimentan una gran inestabilidad, algunos se reafirman.
> Emir Sader, 2021.

## Introducción

En los últimos años, América Latina se ha ubicado en el centro de la disputa entre las dos grandes potencias: los Estados Unidos y China. Ello responde, por un lado, a los intereses de Norteamérica de contener al "gigante asiático" e impedir geopolíticamente que amenace su hegemonía global y, asimismo, buscar desplazar a China de la región, pero siendo ya China el segundo o primer socio comercial de la mayoría de los países de Latinoamérica.

Lo cierto es que estamos en un cambio de ciclo, tanto a nivel nacional, regional, como global, en el cual sobresale la disputa geopolítica por el modelo de globalización que predominará en los próximos años –¿Unipolar, multipolar? ¿Con hegemonía o con negociación diplomática y cooperación multilateral?–. Un conflicto no sólo comercial, económico, monetario, sino tecnológico entre los Estados Unidos con China y las BRICS, y en el cual también se incluye la actual

1 El presente artículo fue elaborado contemporáneamente al desarrollo del conflicto entre Rusia y Ucrania, en tanto que los artículos restantes que componen este Documento de Trabajo se redactaron con anterioridad a tales acontecimientos. Esta mención responde a la necesidad de aclarar el recorte temporal que se ha tomado para esta publicación.

guerra híbrida entre Ucrania con Rusia y su impacto global en lo inflacionario en las economías de todo el mundo[2]. En este marco, surge el interrogante acerca de ¿cómo puede la Argentina proyectar su inserción internacional con mayor autonomía desde un bloque regional y amortiguar los impactos inflacionarios y políticos del conflicto bélico mediante políticas públicas y que, a la vez, nos puedan orientar hacia un modelo de desarrollo sostenible y con mejor distribución del ingreso?

## El fin de un modelo de globalización neoliberal y uniformador

En medio de esta disputa de bloques de poder sobre la región, se observa como tendencia el surgimiento de una nueva ola progresista en países como México, Argentina, Bolivia, Perú, Chile y Honduras que parece reemplazar al neoliberalismo tardío e iniciar un nuevo ciclo: con más rol del Estado, políticas de más gasto público y social y, en todo caso, a diferencia de la primera ola, sin promover una lógica discursiva confrontativa con los Estados Unidos, sino de tomar una suerte de estilo más pragmático tanto en las votaciones de la OEA como en la ONU y diferentes foros internacionales, pero sin perder el objetivo de ganar en autonomía y defender los intereses de sus pueblos.

Al mismo tiempo que continúan las luchas populares por trabajo de calidad, los precios de los alimentos y mejores ingresos que los saquen de la pobreza desde Estados presentes, frente a esta segunda ola progresista, se genera una lucha muy fuerte con las elites latinoamericanas aferradas al ideario ortodoxo de ajuste que se vuelcan cada vez más a coaliciones de derecha, de carácter neofascista, anti-políticas o directamente destituyentes.

Asimismo, la región todavía carece de instituciones propias consolidadas para impulsar el proceso de integración, como sucediera en la primera década y media, por caso, la UNASUR. Si bien se ha relanzado la CELAC, ésta todavía no ha alcanzado protagonismo o la definición de una línea de acción conjunta para América Latina. Por otro lado, faltan instituciones financieras multilaterales con liderazgos propios, como antes supo serlo el BID que ahora responde a la potencia del norte, junto a la sombra de la OEA que coordina las acciones de los organismos de inteligencia y seguridad de los Estados Unidos para sancionar y bloquear países 'no confiables' como Venezuela, Nicaragua o Cuba y condicionar al resto. De esta manera, el escenario final de una región en disputa permanece abierto e irresuelto. El "balancín", por un lado, se mueve entre la nueva ola progresiva que intenta salir de las crisis cíclicas, pandémica y del neoliberalismo en

2 Véase: Crespo, E. (2022). *El fin del orden económico global. Impacto en América Latina. Le monde Diplomatique*. Núm. 274. El autor señala que, aunque la guerra se desarrolla en Europa, el conflicto global tiene como eje la región de Asia-Pacífico y como protagonistas a China y a los Estados Unidos. El impacto ya se siente en América Latina, que enfrenta el desafío de desacoplar los precios locales de los internacionales y explorar formas superadoras de desarrollo económico.

búsqueda de un desarrollo sustentable y más igualitario y, por otro lado, una derecha que avanza en favor de políticas de ajuste, de la precarización, de la pérdida de derechos laborales y aún con proyectos de dolarización que amenazan la soberanía nacional. Asimismo, esta situación de báscula se produce entre políticas progresivas o regresivas, entre la expulsión de China, propiciada por la potencia hegemónica, y aprovechar las potencialidades para la inversión en infraestructura y comunicación que supone extender el proyecto de la Franja y la Nueva Ruta de la Seda, también llamada OBOR (*One Belt One Road*)[3].

Lo cierto es que las coaliciones de derecha buscan erosionar procesos de integración regional que llevan varias décadas de existencia, generar acuerdos de libre comercio o desregular, como en el caso del MERCOSUR. En este sentido, tanto el actual presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, como el de Uruguay, Luis Lacalle Pou, apuntan a una flexibilización del Arancel Externo Común (AEC), establecida como objetivo por el Tratado de Asunción y que protege sus industrias de la competencia extranjera. Los Tratados de Libre Comercio (TLC) tomados individualmente implicaría el debilitamiento del bloque, por lo que estamos en una compleja y difícil situación tanto en el plano nacional, regional e internacional para encarar una nueva orientación de desarrollo de mediano plazo donde sin duda una de las claves para lograrlo es contar con un rumbo estratégico compartido con un grupo de naciones de la nueva ola y de políticas públicas que en lo interno asocien crecimiento con distribución y, en lo internacional, una inserción autónoma y abierta. Más aún, cuando a la Argentina se le ha sumado otro problema como es el complejo pago de la deuda externa contraída por el macrismo con el FMI y su tendencia al ajuste, se suma ahora el impacto inflacionario generado por la guerra en Ucrania.

## La inserción internacional de la Argentina y la región como no alineamiento activo

La política internacional y lo que se suele considerar como geopolítica se traducen en un conjunto de políticas que también posibilitan un desarrollo sustentable e inclusivo, acentúan la dependencia, los condicionamientos externos y las sociedades de concentración y desigualdad. Frente a este nuevo y complejo contexto de un escenario global pospandémico y del "desacople" de las principales economías mundiales entre sí, es necesario tener visiones integradas, particularmente en el caso de la Argentina, cuyo gobierno intenta reconstruir el país ante los efectos de una triple crisis causada tanto por la pandemia del Coronavirus, las políticas de endeudamiento y ajuste neoliberales del gobierno del PRO, y los efectos inflacionarios sobre alimentos y energía que se desprenden de la lucha entre Ucrania y Rusia. Por lo cual, se requiere una inserción que, por un lado, busque identificar sus propios intereses, generar políticas antinflacionarias y de distribución

3 Girado, G. (2021). *Un Mundo Made in China.* Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.

del ingreso en situaciones de marcado deterioro social y de una pobreza que alcanza al 40% de la población y tomar esta dirección en un mundo que está en un cambio del balance del poder mundial, tanto en un conflicto por el control tecnológico y sus estándares entre los Estados Unidos y China, como en el inacabable conflicto en Ucrania. Es decir, como señalaban los documentos del Grupo de Puebla que América Latina, se debe buscar un no alineamiento activo, favorecer la multipolaridad y acuerdos multilaterales, siendo conscientes además del paulatino pasaje del poder de acumulación de Occidente hacia la región del Asia Pacífico; del Atlántico hacia el Pacifico, como también el cambio del poder global que se traduce actualmente en la guerra entre Ucrania y Rusia y la configuración de un relato que se estructura como conflicto civilizatorio entre Occidente y Eurasia[4].

Si bien el conflicto internacional que más nos impacta actualmente comienza con la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de este año, el mismo ya tenía precedentes en la lucha armada por el Donbas por las tropas ucranianas y el incumplimiento de los tratados de Minks. Asimismo, la avanzada de la OTAN hacia el este desde la década de 1990 representa un hecho insoslayable para explicar los acontecimientos que suponían la entrada de Ucrania en la OTAN y su lógica nuclearización en un país fronterizo a Rusia. Estos movimientos muestran las pujas por la búsqueda de restablecer una hegemonía global que intenta recuperar los Estados Unidos y el mundo anglo, y que tratan de evitar China, las BRICS y diversos países del sur global en su afirmación de un mundo multipolar. En ese escenario, el no alineamiento activo de la Argentina debería tratar de buscar posiciones comunes en las votaciones sobre este conflicto en la ONU y otros foros con países de la región junto a México y Brasil. No obstante, las decisiones del gobierno nacional en el último tiempo muestran una tendencia a ir hacia un alineamiento con las posiciones de los Estados Unidos, como la decisión de la Argentina en la Asamblea General de Naciones Unidas de votar afirmativamente la propuesta que dispuso la suspensión de Rusia como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU[5]. Porque esa orientación nos aleja de nuestra aspiración de abrirnos a un mundo más amplio y dinámico en posibilidades, de formar parte de las BRICS –como lo había expresado anteriormente el Presidente Alberto Fernández–.

4 Véase: Laguado Duca, A. (2022). *La guerra en Ucrania y el FMI. Una mirada desde el sur*. Disponible en: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/2022/03/09/la-guerra-en-ucrania-y-el-fmi-una-mirada-desde-el-sur/

5 Atilio Borón señala que "lo curioso del caso es que ni la Asamblea General ni el Consejo de Derechos Humanos de la ONU tuvieron en sus manos ningún informe objetivo e imparcial sobre los sucesos presuntamente ocurridos. Es decir, se suspendió temporalmente la participación de Rusia en el CDH a causa de "informes" que no fueron producidos por ningún organismo responsable del sistema de Naciones Unidas y, casi seguramente, por medios de prensa o plataformas comunicacionales afines a -o dependientes de- los gobiernos de Estados Unidos y Europa". Borón, A. (2022). Conflicto Rusia-Ucrania. Un voto equivocado. *Página 12*. 11-04-22.

Es posible que en esta dirección vayamos acentuando el alineamiento tradicional de la Argentina con los Estados Unidos y la Unión Europea, pero sin demasiados beneficios a cambio. Donde nuestro país, aún sin abandonar su tradicional posición de derechos humanos y la defensa de la integridad territorial, se podría considerar que ese alineamiento –a diferencia de México y Brasil que se abstuvieron en esa votación– y el aumento de sanciones a Rusia (que entre otras cosas es un país que reconoció la soberanía de las Malvinas y es solidario en nuestra lucha contra la pandemia del COVID-19 y tiene un acuerdo estratégico de cooperación para el desarrollo), mientras que los países que integran la OTAN son contrarios a esa soberanía.

Además, las continuas sanciones y el proporcionar armas a Ucrania no acercan a la paz, alargan la guerra, generan beneficios al armamentismo y a proveedores de energía para la Unión Europea que se desconecta de Rusia y un conflicto que termina "derechizando" la política internacional. En definitiva, se trata de aceptar o no un doble estándar occidental en esta misma guerra y también en otras oportunidades tanto por miembros de la Unión Europea como por la OTAN, que además no es un actor neutral en esta guerra.

De esta forma, no debemos entrar en una nueva agenda ideológica, en un relato que se caracteriza, por un lado, por potenciar el conflicto visualizado a través de los medios masivos de Occidente, donde hasta hace poco, China aparecía como amenaza globalizadora, una autocracia electa que se oponía a los valores del mundo libre y los derechos humanos. Si anteriormente 'el eje del mal' estaban representados por el terrorismo global y el Islam cuando aconteció el ataque a las Torres Gemelas (también contra Irak por la supuesta posesión de armas químicas, Libia, Afganistán y antes Serbia), ahora principalmente es contra Rusia, cuando el conflicto bélico podría resolverse aceptando una posición diplomática de negociación de una situación de neutralidad de Ucrania con respecto a la OTAN y su pertenencia a la Unión Europea como es la realidad de otras sociedades de la Unión Europea, como Austria, Finlandia, Suecia. Negociación que en el último encuentro de Estambul estaba a punto de confirmarse, pero que fue saboteada. En este marco, para la Argentina y para América Latina se trata de despolarizar y considerar que el bien común global no es patrimonio de un reducido grupo de naciones, como tampoco de una dicotomía entre buenos y malos, es decir, de una posverdad generada por la infocracia[6], sino que el interés general remite a una construcción colectiva que implica, la negociación diplomática para que la paz en Ucrania se encuentre lo más pronto posible y se eviten más daños en vidas, migraciones y una turbulencia de la economía global. En otras palabras, se trata de admitir que hay diversos modelos de sociedad, de sistemas políticos y culturas; que no hay un único modelo válido para todo el planeta. Vale decir, admitir la diversidad, porque todos los países son necesarios y la multipolaridad ya es un dato a reconocer (como lo es también la voluntad de poner fin al colonialismo que ejerciera occidente durante mucho tiempo). Asimismo, es preciso abandonar la idea que la defensa de la seguridad nacional de los Estados Unidos como única válida y un imperativo

6 Han, B-Ch. (2022). *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Buenos Aires: Taurus.

para todos los países –y que estaría amenazada por el avance de China, o ahora por Rusia–, para considerar la necesidad de tener un concepto de seguridad global, en donde todos las naciones deben comprometerse a cooperar contra las grandes asechanzas que agreden a la humanidad, incluso ahora la amenaza nuclear, como son los impactos provocados por el cambio climático, la desigualdad, la pobreza, las migraciones, entre otros.

## La lucha contra la inflación y la pérdida de ingresos

El conflicto de Ucrania con Rusia a su vez genera presiones inflacionarias, efectos recesivos y desabastecimiento en todo el mundo. Y dada la alta inflación estructural de la Argentina es necesario resolver esto para no seguir deteriorando los ingresos de la población. El actual escenario es de aumento sostenido de los precios de los principales componentes de la canasta del comercio exterior, tanto de las exportaciones como de las importaciones, pero que impactan en la mesa de los argentinos/as. Y hoy la Argentina –tal como lo señala C. Scaletta– "cuenta con un solo gran complejo exportador, el agropecuario, pero en el mediano plazo la nueva escena internacional le abre la posibilidad sumar otros dos: minería e hidrocarburos. Las nuevas señales de precios tanto de alimentos, energía, como materiales metalíferos para la transición energética están en alza a causa de la guerra y podrían constituir una verdadera oportunidad para el desarrollo"[7]. Pero en el corto plazo, los efectos más problemáticos son los inflacionarios que se suman ya a la inflación multicausal de la Argentina. La sumatoria de ambos puede ser desastrosa si el gobierno no logra controlar y disminuir los altos niveles de inflación. Y a la vez de un crecimiento sin distribución del ingreso, con reducción de la pobreza en el 2021 del 3%, con un 10% del crecimiento del PBI, cabe preguntarse sobre cuánto va a ser esa reducción de la pobreza cuando el crecimiento disminuya a 3% ó al 2,5% como quiere el Fondo Monetario Internacional. La respuesta es: una sociedad estancada.

El problema es que el gobierno argumenta la necesidad de tomar medidas extraordinarias o adecuadas para hacer frente a esta situación, pero hasta ahora estas no aparecen en esa magnitud. Como señala A. Laguado (2022): "En última instancia, que la remarcación de precios sea por ´inflación inercial, psicológica, apropiación de renta excedente o avaricia de los oligopolios´ es claro que el incremento de los precios mayoristas durante el mes de febrero[8] –donde subieron más los precios nacionales que los importados– no es un resultado inevitable de la guerra entre Rusia y Ucrania, sino de la incapacidad de regulación del Estado. Y, como hace rato lo sabe la

7 Scaletta, C. (2022). Medias extraordinarias para una época extraordinaria. *Le Monde Diplomatique.* Núm. 274.

8 Disponible en: https://www.lapoliticaonline.com/economia/la-inflacion-mayorista-de-febrero-cuestiona-a-alberto-subieron-mas-los-precios-internos-que-los-importados/

literatura especializada en desarrollo, las capacidades estatales dependen, en última instancia, de decisiones políticas"[9].

El gobierno del Frente de Todos enfrenta así dos contradicciones: la principal, la de una derecha y un poder fáctico que se oponen a cualquier regulación estatal y donde algunos sectores de la oposición ya empiezan a comentar escenarios de Asambleas Legislativas, operaciones destituyentes, mensajes clasistas, al tiempo que se producen actos de vandalismo hacia la figura de la vicepresidenta. Y, la contradicción secundaria, que es, resolver las distintas posiciones del Frente de Todos ante dos agendas acerca de cómo encarar la lucha antinflacionaria. De una interna que muestra, por un lado, la necesidad de políticas más fuertes e integrales antiinflacionarias, y por otro, de solo hacerlo con una serie de medidas, bonos, diálogo con las grandes centrales y mayor velocidad en la sucesión de las paritarias. Así la apuesta a los precios de referencia se renueva, pero en la antesala de lo que será un índice de inflación alarmante, por encima del 6%, que el INDEC dará para marzo. Respecto de los salarios, los sindicatos buscan realizar paritarias trimestrales para "empardar" la suba del costo de vida, pero la resolución de adelantar las negociaciones en reemplazo de una suma fija, deja a la intemperie a los sectores más débiles e informales.

Ahora bien, una agenda de política antinflacionaria integral debería tener al menos tres vertientes: 1) Las retenciones segmentadas por productores. Hay que subir las retenciones y restituir las declaraciones de importación al margen de los acuerdos para controlar precios o los fideicomisos del trigo. Al decir de Scaletta: "No se trata solo de abaratar el precio de la harina, sino de contener los aumentos de toda la canasta alimentaria."[10]. 2) Política de ingresos. Generar aumentos por decretos, ya que con el adelantamiento de las paritarias no es suficiente, ni abarca toda la PEA, y subir los salarios por encima de la canasta de la pobreza[11]. Y 3) Recuperar parte de la plata fugada por el endeudamiento. La pesada herencia por la deuda externa contraída en el gobierno de Mauricio Macri debe ser asumida con equidad, es decir, no se supone que la misma sea pagada por los trabajadores o el pueblo en general, sino por los que se beneficiaron de ella y evadieron. En ese sentido, la iniciativa del Senado de colocar una alícuota de 20% a los capitales fugados y no declarados es un problema de justicia social. Las personas que fugaron dinero del

9 Véase: Laguado Duca, A. (2022). Disponible en: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/2022/04/11/entreguerras-inflacion-multicausal-pobreza/.

10 Scaletta, C. (2022). Medias extraordinarias para una época extraordinaria. Le Monde Diplomatique. Núm. 274.

11 En materia de distribución es indudable que en el país tenemos un déficit notable, medido por ingreso per cápita familiar el decil más rico atrapa el 21,8% del ingreso, mientras el décil más pobre recibe el 3,5%. Véase: López, A. (2022). Panorama Social. Claros y oscuros. Perfil. 9-04-22.

país son 190 y serían las alcanzadas por esta penalidad, que contempla un 20% sobre el monto a declarar. Asimismo, parte de las razones por las que el país no crece en el mediano plazo y tenemos alta inflación radica, precisamente, en que el excedente se evade, se dolariza y se fuga. Esta es la razón más profunda de la ausencia de un desarrollo sustentable e inclusivo en la Argentina.

La gravedad de la situación social hace que no haya que temer el enfrentarse a sectores poderosos y tomar medidas extraordinarias, es decir, políticas públicas potentes para contener la suba de precios. En los grandes centros urbanos ya se está en una situación delicada donde hay que reforzar todo lo que tiene que ver con las políticas estatales de mejora de ingresos y la administración de precios. Se trata así de tener un programa integral antinflacionario, resolver la contradicción secundaria del Frente de Todos y su necesaria unidad, para abocarse a superar la contradicción principal: la amenaza de la derecha y el hacer posible que el 2023 exista.

## A 40 años de la Guerra de Malvinas

La soberanía del Atlántico Sur no representa solamente la defensa de la soberanía de Malvinas, sino también el riesgo que se cierne sobre el control de la Antártida por la alianza entre Gran Bretaña, los Estados Unidos y la OTAN sobre este espacio geopolítico. Forma parte de la lucha geopolítica actualmente en curso sobre el poder global. Cabe resaltar la importancia que adquieren para el país los mares y en particular el Pasaje de Drake para buques y *containers* que por su volumen ya no pueden transitar por el Canal de Panamá. El océano Atlántico continental (la denominada "Pampa azul") es rica en recursos naturales de pesca, petróleo y metales como para no tener una estrategia que la proteja y la aproveche para los intereses productivos nacionales y regionales. En términos institucionales, esta realidad de promover desarrollo autónomo en el Atlántico sur debería llevar a contar con nueva institucionalidad estatal consistente en poder:

Contar con un Ministerio del Mar que posibilite una articulación de lo productivo con una planificación estratégica sectorial sobre la pesca, la extracción de petróleo y de minerales, sobre todo a partir de la involución que significó la política de Cambiemos[12]. Es tan extenso nuestro litoral marítimo y tan importante nuestra condición bicontinental que contamos con ventajas sin par. Sin embargo, nuestro Estado por su configuración ministerial y hasta cultural hasta ahora se sigue concibiendo al modelo de la Argentina básicamente como agrícola-ganadero y en menor medida en su potencial marítimo.

Considerar que en el conflicto geopolítico más amplio debemos interrogarnos sobre cuáles son nuestros aliados para la defensa de esa soberanía de Malvinas, si los países latinoamericanos vecinos, las BRICS y otros países del sur global, o bien los países de la OTAN que siempre se han manifestado en contra de la misma, al igual que Ucrania.

12 Burgos, M. (2021). Herramientas para el desarrollo. *Página 12*. 31-10-21.

Contar con información fidedigna acerca del fortalecimiento nuclear y armamentístico que Gran Bretaña está realizando actualmente en Malvinas y que conspira tanto para la paz del Atlántico Sur. Como señala Guillermo Carmona (2022): "el Reino Unido está en deuda con la Argentina y con la comunidad internacional: tiene la obligación de brindar información precisa y documentada sobre la introducción de armamento nuclear en una zona de paz y libre de armas nucleares y tiene que asumir las responsabilidades derivadas de tal decisión. Asimismo, debe desmilitarizar las Islas Malvinas en cumplimiento del derecho internacional. Mientras no lo haga, sus apelaciones al respeto del derecho internacional en otras regiones y sus condenas al militarismo y belicismo en el conflicto europeo resultarán carentes de credibilidad y sujetos a la crítica por la aplicación de un inaceptable doble estándar en las relaciones internacionales"[13].

## Reconstruir un bloque regional

En esta segunda ola progresista que vincula países como México, Argentina, Bolivia, Perú, Chile, Honduras (y con la probabilidad de que se sumen Colombia y Brasil en este año 2022), debe considerarse la necesidad de configurar un bloque regional porque se revela la necesidad de contar con una voz común para el conjunto de América Latina. De lo contrario, no tendremos ningún peso ni presencia en un mundo de grandes bloques, regiones y países de nivel continental y federación de naciones, pero en donde en todo caso los pequeños países o de ingresos medios por sí solos no tendrán mucho peso. A su vez, es necesario tener posiciones que aumenten la autonomía de la región y no estamos obligados a no tener una propia voz que enriquezca la comunicación y un orden global con mayor democraticidad y veracidad. En ese sentido, la CELAC puede ser una buena oportunidad para empezar a construir esa voz común de la región, en la medida que representa a toda América Latina y el Caribe cuya presidencia *pro tempore* corresponde actualmente a la Argentina[14].

Asimismo, podría realizarse una novedosa articulación entre la CELAC + MERCOSUR lo que sería positivo y, en ese marco, sumar los liderazgos de México, Brasil y la Argentina que fortalecerían este bloque también con una agenda común, tanto en la ONU como en otras instancias multilaterales que participan como el G-20. La CELAC y el MERCOSUR podrían ser una plataforma amplia de vinculación comercial intrarregional y con todo el mundo y, asimismo, promover la desdolarización de las transacciones entre sí y aspirar a influir en la construcción de la nueva globalización posneoliberal, una pacifista multipolar y más igualitaria.

13 Carmona, G. (2022). *Islas Malvinas, armas nucleares y militarización: las deudas de la potencia ocupante*. *Infobae*. 07-03-22.

14 Véase el Discurso de Andrés López Obrador en el marco de la Cumbre de la CELAC. México, 18-09-21.

## Conclusiones: el desafío de construir un nuevo modelo de desarrollo sustentable

Dos reflexiones finales. La primera es que, a diferencia de la primera ola progresista de este siglo en la región, los gobiernos populares y de izquierda se encuentran ahora en la segunda, tanto con líderes más débiles, como con derechas que no existían en la anterior, con capacidad de bloquear parlamentaria, judicial y comunicativamente las medidas que tratan de tomar estos gobiernos y promover escenarios de incertidumbre y destituyentes. Y donde el problema comunicacional crucial en la democracia se vuelve una polarización tribal de identidades, donde no hay diálogo ni transacción alguna. La "derechización" creciente y la crisis de la democracia liberal aquí en nuestra región y en el mundo no dejan de ser un problema a considerar para este nuevo intento integracionista.

La segunda reflexión: las situaciones extraordinarias como las que estamos atravesando requieren de políticas públicas significativas por parte del Estado y reconocer que el mercado por sí solo no las implementará. Tomar decisiones y recuperar la mística perdida del Frente de Todos por sobre una visión tecnocrática que sólo confía en la moderación y el diálogo sin medidas más integrales y redistributivas, puede llevar a la naturalización de la sociedad dual. En este difícil y complejo escenario se trata de luchar culturalmente contra el escepticismo y el nihilismo para superar la contradicción principal. Sin duda, todavía se está a tiempo para aprovechar la oportunidad y generar un modelo de desarrollo sustentable, cumplir con los compromisos electorales realizados en 2019 e insertarnos en el mundo desde un nuevo bloque regional de forma más soberana.

## Referencias bibliográficas

Burgos, M. (2021). Herramientas para el desarrollo. *Página 12.* 31-10-21.

Carmona, G. (2022). Islas Malvinas, armas nucleares y militarización: las deudas de la potencia ocupante. *Infobae*. 07-03-22.

Girado, G. (2021). *Un Mundo Made in China*. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.

Nissen, R. (2022). *Pandora Papers: Como no hay bolsos en TV, no se le da importancia.* Buenos Aires: AM/270/FM 97.UNE.

Pistor, K. (2021). The Pandora Papers and the Threat to Democracy. *Proyect Syndicate.* 11-10-21.

Wainer, L. (2020). (Coord.). *Malvinas en la geopolítica de América Latina. De causa regional a recomposición neocolonial.* Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.

# Argentina, el FMI y la agenda multilateral

**Por Martín Burgos**

## Introducción

Desde su nacimiento en la posguerra, las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, GATT, Banco Mundial)[1] vivieron varios avatares y sin embargo siguen siendo relevantes para la arquitectura comercial y financiera a nivel internacional. Si bien se fueron agregando otras instancias de gobernanza global entre países (el G7 a partir de los años setenta, el G20 luego de la crisis asiática de 1997), recién en el siglo XXI, el FMI y la Organización Mundial del Comercio (OMC, sucesora del GATT) empezaron a conocer serios problemas de legitimidad derivados de los cambios que ocurren a nivel del poder mundial.

En efecto, el peso económico cada vez mayor del continente asiático y en particular de China frente a los países occidentales (Europa y los Estados Unidos) de a poco ofrecen opciones a los países en desarrollo para financiarse y para comerciar que parece poner en juego las instituciones de posguerra, particularmente el FMI y la OMC. Este fenómeno parece ser compatible con un escenario que se puede calificar de "transición hegemónica" visto desde el largo plazo, en el cual sobreviven instituciones de la hegemonía en descenso, pero aún no se formaron nuevas instituciones que puedan forjar el comercio y las inversiones a nivel global. La renegociación del préstamo del FMI a la Argentina por un monto de 44 mil millones de dólares en el marco de un acuerdo de stand-by en 2018 tiene que interpretarse en ese contexto para poder comprender sus significados a nivel global.

La propuesta de este capítulo es realizar un panorama general del lugar que tienen el FMI y la OMC en el comercio y las finanzas globales en el marco de la discusión entre China y los Estados Unidos sobre el liderazgo mundial, para mostrar el lugar particular del stand-by de la Argentina.

1 El GATT (General Agreementon Tariffs and Trade) es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. De aquí en adelante, usaremos FMI, GATT y BM para referirnos a estos organismos multilaterales.

## La discusión global

La crisis de la pandemia causada por el Coronavirus ha puesto de manifiesto la disputa por el poder global que están librando China y los Estados Unidos, de la cual se pueden realizar varias interpretaciones. Algunas miradas contemplan esas diferencias dentro de una unidad transnacional poniendo el acento en los poderosos actores económicos que se aprovechan del entramado financiero, industrial y tecnológico existente en ambos países (Mistral, 2011; Actis & Creus, 2020). Para entender la situación de un país periférico como la Argentina, nos parece más correcto ubicar el contexto en un marco de disputa de la cual la región es parte, haciendo énfasis en los Estados tanto como en las empresas.

Luego de la caída del Muro de Berlín, los países occidentales institucionalizaron un liberalismo multilateral para lograr mayor amplitud en las inversiones de sus empresas y abrir los mercados a sus productos. Las nuevas reglas del juego diagramadas incluían también el freno a las herramientas comerciales utilizadas por los países para desarrollarse (entre otros los asiáticos como Corea del Sur o Taiwán) como la política arancelaria, mientras que los sectores en donde los países periféricos podían competir (agrícolas y textiles) quedaron exceptuados de la liberalización generalizada.

Inicialmente, la incorporación de China se realizó en condiciones desventajosas e implicaron grandes cambios de normas internas en el proceso de adhesión a la OMC, tanto en el plano de la apertura de su sector agrícola como sobre los resguardos que les daba a sus socios comerciales frente a la industria que exportaba. En efecto, al no considerarse como economía de mercado[2], se estimaba que sus industrias debían tener una desventaja adicional respecto de las demás a la hora de calificar un dumping[3]. A partir de esas facilidades para denunciar un producto importado desde China, se dio una explosión de casos antidumping para frenar la expansión de la industria china en todos los rubros.

Pero a los pocos años China empezó a "surfear" sobre esas instituciones liberales y aprovechó el camino abierto por los poderes occidentales para incrementar sus exportaciones industriales a nivel global, primero ensamblando partes importadas desde sus vecinos más desarrollaros (Corea del Sur, Japón, Taiwán), luego sustituyendo esas importaciones y generando tecnología propia. La consecuente acumulación de reservas colocados en bonos del Tesoro de los Estados Unidos se dio a conocer como los "desbalances globales" en los cuales la interdependencia de ambos países podía transformarse en una explicación de la crisis financiera que sucedió en 2008. Pero en 2009, mientras los Estados Unidos generaba con los Quantitative Easing una enorme inyección de liquidez en los mercados financieros para rescatar los activos tóxicos de sus bancos,

2 Técnicamente en los Acuerdos se la considera como "economía de no mercado", definición por la negativa que revela lo absurdo del lenguaje jurídico en este caso.

3 El dumping se calcula como la diferencia entre el precio de venta local y el de exportación.

China miraba con desconfianza el impacto que esto podía tener sobre el tipo de cambio bilateral y, en última instancia, sobre sus reservas.

Desde entonces, China viene insistiendo en los discursos públicos sobre una reforma del sistema monetario internacional y una transición hacia una estructura multilateral que termine con la dominancia estadounidense y pueda controlar los riesgos de crisis sistémica (Chen, 2016). El objetivo es la constitución de un sistema monetario internacional equilibrado y estable, en el cual el reminbi tenga un lugar fundamental.

A partir de la administración Obama (2008-2016), los Estados Unidos lanzaron una serie de tratados conocidos como los "Mega acuerdos regionales" que puso en juego toda su diplomacia para crear una zona de libre comercio que aísle a China. El principal acuerdo es el Acuerdo Trans-Pacífico (TPP) al que se le asocia el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP) entre los Estados Unidos y la Unión Europea (Ramón-Berjano, 2018). También los Estados Unidos empiezan a lanzar acuerdos regionales para contrarrestar la influencia de China como la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México, Perú) en 2011 que balancea la influencia de la UNASUR en América Latina (Amor, Leaño, & Merino, 2019). En Asia se da la articulación de diversos acuerdos con los países de la región, en particular el ASEAN (Tailandia, Brunei Malasia, Indonesia, Singapur y Filipinas), que junto al TPP ponen en juego el control del Pacífico como objetivo estratégico.

China reaccionará a esta estrategia envolvente de los Estados Unidos a través de un acercamiento al ASEAN pero, sobre todo, con el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda, llamada también OBOR (One Belt One Road) o BRI (Belt and Road Initiative). El BRI busca coordinar políticas en vistas de mejorar las relaciones comerciales de los socios, desplegar inversiones directas que vienen creciendo desde China y generar las condiciones de un despliegue financiero para superar la restricción externa de los países periféricos por la vía de préstamos y que permita posicionar al yuan como moneda de referencia del sistema monetario internacional. En consecuencia, el BRI tiene como perspectiva moldear el comercio y las finanzas de un modo más equilibrado, pero liderado por el "gigante asiático" (Herrera, 2018).

La reacción de los Estados Unidos respecto del BRI fue el repliegue sobre sí mismo con la asunción de Donald Trump a la presidencia (2016-2020), llegando a su tensión máxima durante la "guerra comercial" de 2018. Ese repliegue implicó un cambio drástico respecto de la estrategia envolvente de los Estados Unidos, con el fin de los diversos Acuerdos, entre los cuales el TTP (del cual se retiró) y el TTIP que se encuentra frenado. Tal vez más impactante aún fue el estancamiento de la OMC por parte de la potencia mundial a través del bloqueo de los paneles donde se resolvían las diferencias. Esa vuelta de un proteccionismo generalizado en los Estados Unidos recrudece la crisis de la OMC, que ya venía golpeada desde el encuentro de Seattle en 1999 y las fuertes pujas que aparecieron a lo largo de la Ronda de Doha.

La estrategia de aislamiento de China también incluyó un proteccionismo en el marco de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Nortea (TLCAN) entre los Estados

Unidos, México y Canadá en 2018, en la cual se incluyó una cláusula que concede a los Estados Unidos un derecho de veto sobre los acuerdos comerciales firmados por sus socios que no son "economía de mercado", es decir, principalmente la República Popular China.

Si bien el conjunto de esas medidas redujo el comercio global y las exportaciones de China a los Estados Unidos, resulta difícil pensar que resultaron un éxito ya que China parece haberse reforzado en los últimos años, mientras que los Estados Unidos vivió el desmoronamiento de su infalibilidad militar con el ataque a las Torres Gemelas de 2001, mostró su fragilidad financiera con la crisis de 2008 y demostró una pésima gestión de la pandemia en 2020 en el cual la vulnerabilidad de su sistema de salud quedó a la vista de todos.

Ese contexto de difusión y de transición del poder global tiene traducciones institucionales como la incorporación del reminbi en la canasta de monedas de referencia del FMI para sus Derechos Especiales de Giros (DEG), pero no está exento de crisis como la ocurrida con la fuerte denuncia que se generó contra la Directora de la institución Kristalina Georgieva por las presuntas ventajas que otorgara a China en su función anterior en el Banco Mundial (Stiglitz, 2021).

## La Argentina en el contexto global

La situación argentina resulta particular ya que conoció una crisis económica mayúscula en los años 2018 y 2019, mientras el resto de los países latinoamericanos conocieron menores niveles de crecimiento, aunque sin llegar a crisis económica de la dimensión que conoció la Argentina. La principal explicación para ese hecho es la falta de compatibilidad entre las pautas distributivas internas y los niveles de disponibilidad de divisas, lo que comúnmente se llama la restricción externa (Burgos & Malic, 2017).

Esa restricción externa, si bien es común a todos los países periféricos ya que sus monedas no pueden competir a nivel internacional, se fue financiando con mayores exportaciones o en los mercados financieros internacionales, lo que a la Argentina le era limitado por el default de la deuda externa de 2001. Las medidas que implementó el gobierno peronista hasta 2015 fue restringir la demanda de dólares tanto en el plano comercial como en el financiero.

En su dimensión comercial, esa política implicó jugar al filo con las reglas de la OMC hasta 2015 (Burgos & Urturri, 2015). En efecto, desde 2012 empezaron a regir las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importaciones (DJAI) en la mayoría de los productos importados, y lo que la OMC llamó "prescripciones relacionadas con el comercio" (PRC) para trabar las importaciones. Estas políticas fueron demandadas por la Unión Europea ante la OMC y como resultado se obligó a desmantelar las DJAI y las PRC por parte de la Argentina en 2015.

En cuanto a la dimensión financiera, desde 2011 se llevó adelante un férreo control de capitales, en particular con fuertes restricciones a la salida, con el fin de evitar la masiva fuga de capitales estructural que vivía el país (Rua & Zeolla, 2017). La apertura comercial y financiera llevada adelante por el nuevo gobierno a partir de diciembre 2015 tuvo como principales hitos

la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en 2019 y la desregulación de los controles de capitales y la progresiva integración financiera, incluyendo un enorme ingreso de deuda privada en 2016 y 2017 que redundó en una crisis cambiaria en 2018 y 2019 (Rua & Zeolla, 2017; Cantamutto & Nemiña, 2018). Como resultado final, la Argentina firmó un acuerdo de Stand By con el FMI por 50 mil millones de dólares para tratar de evitar un colapso mayor, un crédito por fuera de todas las reglas ya que el crédito supera los 187,5% de su cuota estipulados como máximo (la Argentina tomó un préstamo por 1.000% de su cuota). Pero además el gobierno de Cambiemos no respetó el Acuerdo y el préstamo se esfumó en pago de deuda y financiamiento de salida de capitales, dejando como saldo una deuda de 8% del PIB a pagar en solo 4 años. Las condiciones del acuerdo eran desde sus inicios imposibles de cumplir: durante 2022 debía pagarse 17.800 millones de dólares mientras que en 2023 se sumaban 18.100 millones de dólares.

De esa forma, el gobierno peronista asumió en diciembre de 2019 totalmente condicionado dado las escasas posibilidades de financiamiento externo y la estructura de pagos resultante de la gestión anterior. Si bien el canje de deuda privada realizado en agosto 2020 permitió esclarecer el cronograma de pagos y habilitar la posibilidad de renegociar la deuda con el FMI, parece que las condiciones de renegociación serán muy difíciles.

Paradójicamente, la pandemia permitió tener un fuerte superávit externo debido a la reducción de las importaciones (producto del freno a la actividad económica) y la mejora de los precios de los alimentos a nivel global. Esto se sumó al ingreso extraordinario por la emisión de DEG de parte del FMI que permitió pagar las primeras cuotas que no hubiesen podido enfrentarse con recursos propios. Dado que la Argentina tiene el 0,67% de la cuota del FMI le correspondió recibir 4.355 millones de dólares de un total de 650.000 millones de dólares en concepto de asignación general[4].

La renegociación de la deuda hoy en curso parece dirigirse hacia un Programa de Facilidades Extendidas (Extended Fund Facility, EFF) que sin dudas implicará una relación de largo plazo entre la institución y la Argentina, con las condicionalidades macroeconómicas que estas puedan implicar. Uno de los temas en discusión es la "sobretasa" como costo extra que el FMI le cobra a los países que reciben un crédito mayor al que les corresponde por su cuota y que exceden un cierto plazo de repago, que puede tener sentido en un stand-by pero no en un EFF. Ese planteo, que tuvo eco a nivel internacional, supera ampliamente la discusión propia de la deuda argentina ya que apunta al sistema de poder vigente en el seno del Fondo. En efecto, su estructura de control dado por el peso de los aportes de cada país ya no está en relación al peso real de cada país en el PIB mundial: sin ir más lejos, China representa el 18% del PBI mundial, pero tiene una cuota de sólo el 6%. Esto se debe a que los países occidentales se niegan a que los

4 Una situación similar se había planteado luego de la crisis financiera de 2008 y la respuesta del FMI fue también la de emitir DEG a nivel global.

demás incrementen su cuota en línea con su peso real en la economía mundial, penalizando con sobretasas los créditos que esos países pudieran necesitar.

## Conclusiones

La OMC y el FMI son dos instituciones muy diferentes, el primero siendo más multilateral, mientras que el segundo es fuertemente marcado por el peso económico relativo de cada país en el siglo XX y con una fuerte hegemonía estadounidense. La irrupción de China en este siglo XXI da lugar a una multiplicidad de escenarios futuros y a una variedad de alternativas para políticas comerciales y financieras en la actualidad. A su vez, queda cada vez más claro que las instituciones quedan desfasadas respecto a la realidad del nuevo poder económico de los países asiáticos, que sólo se explica por un efecto de transición hegemónica donde "lo viejo no deja de morir y lo nuevo no deja de nacer".

En ese escenario, existe cierto consenso en atribuirle menor incidencia a la OMC y al FMI en la actualidad dado las múltiples formas de financiamiento entre otras de fuentes chinas. Paradójicamente, la Argentina se encuentra enmarañada en una deuda externa con el Fondo de 44 mil millones de dólares, suma extravagante e impagable.

Es difícil que la Argentina logre "un buen acuerdo" con el FMI dado el peso de la deuda, incluso si se extienden los plazos, porque el FMI no parece haber cambiado. Pero lo que sí ha cambiado es el mundo en el que se realiza esa negociación, donde hoy el peso de China en las finanzas globales está creciendo y puede ofrecer alternativas de financiamiento. Claro que China no puede ser vista como el salvavidas, porque existen varios países africanos que encuentran enormes dificultades en pagar ellos mismos la deuda que contrajeron con el Gigante asiático (Pairault, 2021). Pero la situación en la que se encuentra la Argentina se deriva en parte de las disputas existentes en el seno del organismo y de la geopolítica global en la cual los Estados Unidos trata de que China no penetre en la región.

El hecho de haber planteado la necesidad de revisar las sobretasas es revelador en varios sentidos: si bien sería un alivio para la deuda de la Argentina, esta se deriva de los préstamos que recibió nuestro país por sobre su cuota, y ese sobreendeudamiento es uno de los argumentos de los que sostienen que el préstamo del FMI debería repudiarse. Es decir que, desde la política interna, la discusión de la sobretasa es un punto medio respecto de las posiciones más radicales.

Por otra parte, la discusión sobre la sobretasa a nivel global se presenta de modo inverso, ya que los países desean sobreendeudarse en relación a su cuota porque su tamaño económico quedó muy encima de su cuota. Endeudarse con el FMI tiene sus ventajas ya que las tasas de interés son menores que las que se pagan en los mercados financieros internacionales. Pero el bloqueo a los incrementos de las cuotas a los países miembros que vieron crecer su economía se debe a los países occidentales que vienen perdiendo peso económico y sienten que se les escapan las riendas del FMI.

Estos dos argumentos totalmente opuestos parecen unificarse en el caso concreto de la posición argentina y podría llevar a discusiones aún más profundas sobre la composición de la cuota en el seno del FMI y del equilibrio de poder dentro del Fondo que iniciaría el camino de un nuevo sistema financiero internacional. En caso de darse ese escenario, como con la Resolución de la ONU sobre las reestructuraciones de deuda soberana, estaríamos en otro hecho por el cual la Argentina gana una discusión de gran relevancia institucional a nivel internacional, pero sin que eso evite el difícil destino de enfrentar una deuda a todas luces impagable.

## Referencias bibliográficas

Actis, E. & Creus, N. (2020). La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Amor, J. A., Leaño, A. & Merino, G. E. (2019). La Alianza del Pacífico (AP) y el Acuerdo Transpacífico (TPP), entre globalistas y americanistas. En G. Merino & P. Narodowski, Geopolítica y economía mundial. El ascenso de China, la Era Trump y América Latina. La Plata: EDULP.

Burgos, M. & Malic, E. (2017). La deuda externa en el Neoliberalismo tardío. En Documento de Trabajo N° 5. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Burgos, M., & Urturri, A. (2015). La política comercial argentina durante la crisis económica mundial. Buenos Aires: DT – CEFIDAR N° 75.

Cantamutto, F. & Nemiña, P. (2018). De vuelta al status quo. Deuda e inserción financiera internacional durante la gestión Cambiemos. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier & B. de Anchorena (Comps.). Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Chen, Y. (2016). La moneda china. Historia, desarrollo y globalización de la política monetaria. Buenos Aires: EUDEBA.

Herrera, M. R. (2018). La economía política internacional y la geopolítica de la Iniciativa Franja y ruta: escenario general y posibles implicaciones para Sudamérica. En S. V. Narvaja, & Z. Zhan (Comps.). China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda. Lanús: Universidad de Lanús.

Mistral, J. (2011). L'Amérique et le défi chinois. En J.-L. Chambon. Chinamérique. Un couple contre-nature? Paris: Eyrolles.

Pairault, T. (2021). L'Afrique et sa dette « chinoise » au temps de la covid-19. Revue de la Régulation. Núm. 29.

Palley, T. (2006). The fallacy of the revised Bretton Woods hypothesis. Why today's International Financial System is unsustainable. The Levy Institute of Bard College - Public Policy Brief. Núm. 85.

Ramón-Berjano, C. (2018). La Iniciativa de la Ruta de la Seda: crisis del multilateralismo y globalización con "características chinas". En S. V. Narvaja & S. Zhan (Comp.). China, América Latina y la geopolítica de La Nueva Ruta de la Seda. Lanús: Universidad de Lanús.

Rua, M. & Zeolla, N. (2017). Desregulación cambiaria, fuga de capitales y endeudamiento externo en el gobierno de Cambiemos. En M. Burgos (Coord.). El nuevo modelo económico y sus consecuencias. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.

Stiglitz, J. (2021). A coup attempt at the IMF. Project Syndicate. 27-09-2021.

# La validez del concepto de autonomía para pensar la política exterior de la Argentina hoy

**Por María Cecilia Míguez**

## Introducción

En estos convulsionados momentos, el continente latinoamericano se encuentra –una vez más– intensamente disputado por las potencias hegemónicas y su predominio en las distintas áreas económicas y geopolíticas y, a la vez, vive un recrudecimiento de los conflictos internos que se expresan en sociedades duramente divididas ideológicamente. En algunos casos, esas diferencias se entrelazan con otras de raigambre histórica y étnica, observándose una cruel violencia contra sectores subalternos, dirigentes sociales, disidencias y abriendo paso incluso a un golpe de Estado como en el caso de Bolivia en 2019 –pero también a gobiernos surgidos de elecciones– de carácter no sólo clasista sino también racista y xenófobo. Por otro lado, los gobiernos que tienen como mandato electoral combatir o aminorar las consecuencias de la aplicación del neoliberalismo en la región y, por lo tanto, reivindican los procesos abiertos en la primera década del siglo XXI en esa línea, se encuentran hoy con un panorama económico muy complejo agravado por las consecuencias económicas y sociales de la pandemia global. En el caso de la Argentina, la herencia del enorme proceso de endeudamiento que tuvo su punto culminante en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional de 2018, constituye una presión y una traba sobre las posibilidades de recuperación de la economía.

Se necesitan contundentes medidas para revertir el rumbo. Pensar una política exterior en este contexto requiere de construir agendas en niveles múltiples, que combinen pragmatismo y posibilidad, pero que no abandonen las aspiraciones más profundas y estructurales que deben cuestionar las asimetrías a nivel mundial. Por eso, el concepto de autonomía sigue siendo válido para pensar tanto el objetivo como el contenido de la política exterior argentina. Teniendo en cuenta esto, a esta introducción le siguen unas breves reflexiones que pretenden inscribirse en el debate actual.

Si bien puede considerarse que la autonomía es un objetivo de todos los Estados contemporáneos (Holsti, 1992: 83), en el caso de los países periféricos latinoamericanos la noción de autonomía nos remite al carácter dependiente y, por lo tanto, a una particularidad histórica. Es un

concepto anclado históricamente, relacionado con las denominadas Teorías de la Dependencia de la década de los setenta y desarrollado ampliamente en sus orígenes por Helio Jaguaribe (1969; 1979) y Juan Carlos Puig (1980; 1984; 1986)[1].Tal como la ha analizado Bernal-Meza, la autonomía ha sido abordada en la región como concepto, como herramienta metodológica y como estrategia (2016). Tomando esta exhaustiva clasificación realizada por el autor, consideramos aquí que la autonomía no solamente es una capacidad y una disposición, ni tampoco un mero instrumento, sino que encierra un objetivo con un contenido histórico particular: la discusión de las asimetrías del orden mundial en función de la protección de la soberanía nacional o regional. En esta clave es que sigue siendo útil para pensar la agenda de la autonomía hoy.

## Recuperar el debate y la agenda de la autonomía hoy

La autonomía de los países periféricos continúa siendo un objetivo que se afirma a partir de la lucha contrahegemónica frente a los grandes poderes centrales –condicionada por la dinámica de la política económica interna– y, por lo tanto, es por oposición a dichos poderes, y puede ser en relación y en forma conjunta con el resto de los países que no cuentan entre las potencias hegemónicas. En síntesis, no es posible llevar adelante una agenda de autonomía sin un nivel de confrontación con los poderes dominantes. Al mismo tiempo, esa confrontación siempre debe medirse en función de márgenes de acción, estrategias conjuntas y fuerzas internas que las sostengan. Y tampoco puede expresarse simultáneamente en todos los frentes, sino en las situaciones coyunturales de una serie de prioridades que deben ser definidas en el plano interno. El punto que se quiere destacar aquí es que más allá de aspectos puntuales y pragmáticos de la política exterior, la Argentina de hoy no debe abandonar el objetivo de mantener un alto perfil en algunas áreas específicas, que hacen a sus tradiciones históricas: no injerencia en los asuntos internos de los países, solución pacífica de controversias, derechos humanos, restructuración de deudas soberanas; como agenda más actual, contribuir al debate sobre cambio climático y el impacto a nivel global.

Quienes consideran que a los países pobres y periféricos sólo les queda atender sus cuestiones económicas y domésticas, desconocen el rol histórico de estos países en la construcción de un orden más justo, como es el caso de todas las conquistas del Derecho Internacional. Toda una corriente de intelectuales se muestra reiteradas veces muy preocupados y preocupadas por la "sobreestimación" de la influencia de la Argentina en la política internacional, cuando si analizamos la historia de nuestros países latinoamericanos, está plagada de sufrimientos y consecuencias producidos por la constante subestimación y adopción de las condiciones de subordinación por

1 Existe una prolífica producción intelectual abocada al análisis de esta corriente. Entre los desarrollos más significativos, se destacan autores como Tickner (2002), el de Bernal-Meza (2016) y el de Briceño Ruiz y Simonoff (2016).

parte de las dirigencias políticas. La sobreestimación lleva y ha llevado algunas veces a errores importantes. La subestimación condena a América Latina. Estas visiones se relacionan con las afirmaciones sobre la "irrelevancia" de la región. Parecieran incluso regodearse del fracaso y la dificultad, expresando una especie de derrotismo ilustrado. Encuentro en esto dos aspectos cuestionables: traducen elementos como la disminución de la participación en el comercio internacional, de la gravitación económica de la región y de su participación en el flujo de inversiones, con un aspecto geopolítico como es la relevancia en términos internacionales.

La situación actual de competencia recrudecida entre potencias nos demuestra que no existe aquel "síndrome de la irrelevancia" que muchos teóricos de las Relaciones Internacionales pretendieron instalar como válido. En el tablero de la competencia global, los países latinoamericanos cuentan. Y lo hicieron siempre, no solamente en esta etapa de enfrentamiento económico, tecnológico y geopolítico entre los Estados Unidos y China. Si no fuera así, ¿por qué el Fondo Monetario Internacional, el Tesoro de los Estados Unidos y el propio presidente Donald Trump acordaron darle a la Argentina de Mauricio Macri el crédito más grande de la historia del organismo? Parece que no era tan irrelevante la reelección de la Alianza Cambiemos a nivel geopolítico regional. Los estudios históricos de los documentos de las oficinas orientadas a la política internacional de las potencias dominantes lo demuestran sobradamente. Siempre están los intelectuales e ideólogos que repiten esas ideas y a veces con más fuerza en nuestros países. Publicaciones recientes parecen sorprenderse, por ejemplo, con la competencia entre las potencias como si fuera algo "novedoso". Llegan incluso a afirmar que América Latina hasta ahora no era campo de disputa. Falta enfoque histórico.

Tal como se ha planteado en trabajos anteriores (Rapoport y Míguez, 2015), sin recuperación de resortes de control estatal sobre la economía será imposible pensar una agenda propia que exprese autonomía en el plano internacional. La pandemia causada por el Coronavirus ha puesto en evidencia algo que en América Latina tenemos como experiencia: el Estado es central para garantizar bienestar, salud, para impulsar la economía y para redistribuir recursos. Y es en plano interno en el que se definen las relaciones de fuerza que dan rumbo a los proyectos de desarrollo económico y de inserción internacional que se condensan en el Estado. Por lo tanto, la autonomía tiene que tener un sólido contenido, para poder construir estrategias flexibles pero certeras. Esta noción se distancia tanto del concepto de autonomía relacional de Russell y Tokatlián (2001), como de algunas formulaciones de ensayos recientes como la de autonomía líquida de Actis y Malacalza (2021). Lo líquido adopta la forma del recipiente que lo contiene, una metáfora que no refleja, a juicio de esta autora, la importancia de un rumbo propio y definido. Continuando con la acepción física del concepto, no alcanza con que las moléculas se mantengan unidas, es necesario que tengan su propia forma.

Por otra parte, debemos recordar que sólo la movilización y la organización social posibilitan y garantizan las conquistas de los pueblos. Al mismo tiempo, existen gobiernos que por razones diversas –afinidad, convicción, pragmatismo, estrategia, legitimidad, etcétera– están

dispuestos y/u obligados a atender esas demandas, y son más fuertes cuando lo hacen colectivamente. Así fue durante la primera década del siglo XXI. Las limitaciones abrieron espacio a la reversión de algunos cambios, pero los resultados macroeconómicos y en términos de derechos consagrados durante ese ciclo de impugnación al neoliberalismo son evidencia empírica. La siguiente oleada que tiñó nuestro continente fue conservadora: volvió a estrategias tradicionales de inserción internacional, exaltando y promoviendo a través de la política la apertura, el endeudamiento, los gestos de alineamiento, la desagregación de la actuación de los países del continente, llegando al insólito abandono de una institución como UNASUR, que de seguro hubiese sido de gran utilidad para gestionar la pandemia COVID-19. Dicho abandono y su reemplazo por Prosur, un grupo prácticamente sin objetivos ni más estrategia que la del alineamiento con los Estados Unidos, echó por tierra la aspiración de construir una política de seguridad continental más autónoma. Ello vino de la mano con peores condiciones de vida para las mayorías, redistribución regresiva del ingreso y un aumento de las políticas represivas frente a las movilizaciones populares. La política exterior de Mauricio Macri que representó tanto al PRO como a la Unión Cívica Radical –contrariando todos sus históricos postulados en términos de política exterior– se caracterizó por presentarse en "clave económica", alineada con bajo perfil en el ámbito diplomático, por otorgar prioridad a los vínculos con las potencias desplazando a la región, y por ser aperturista en términos comerciales, promotora de la desregulación, el endeudamiento externo y de las inversiones en condiciones de privilegio (Míguez, 2017).

El gobierno de Alberto Fernández se encuentra en una importante encrucijada, teniendo que responder al mandato electoral que lo llevó al poder, que cuestionaba el rumbo conservador de las políticas de la Alianza Cambiemos y, al mismo tiempo, capeando la crisis económica y las exigencias del Fondo Monetario Internacional. Hubo signos importantes de alineamiento con fuerzas progresistas en la región, como la posición de la Argentina respecto del golpe de Estado en Bolivia y la relación actual con este país, la participación en el Grupo de Puebla, la salida del Grupo de Lima y el respeto a tradicionales posiciones de nuestra política exterior, como la defensa de la no injerencia.

Frente a las potencias, la Argentina debe encontrar el modo de aprovechar las posibilidades que abre la competencia. En primer término, la historia de nuestro continente es muy elocuente respecto del accionar extorsivo de los Estados Unidos, tanto en los ámbitos económicos, como a través de políticas de defensa, penetración en las Fuerzas Armadas y de seguridad. Lo mismo sucede con las condiciones impuestas por los organismos multilaterales de crédito. Ganar márgenes de maniobra respecto de la potencia del norte es central. Ello se logra no solamente diversificando los vínculos internacionales, apoyándose en oportunidades que surgen en el marco de la competencia con China y con la Unión Europea, sino construyendo espacios de lo que he denominado autonomía horizontal o autonomía entre pares (Míguez, 2014).

La posibilidad de contrarrestar el peso económico de una potencia utilizando los privilegios otorgados a otra nunca ha funcionado como motor de desarrollo económico nacional. La estra-

tegia denominada pendular, o de pívot, es útil en determinadas circunstancias esencialmente en aspectos políticos, pero en términos de desarrollo económico, no constituye en sí misma garantía de autonomía. Eso es válido para las relaciones con cualquier potencia hegemónica y es el objeto de la crítica al concepto de autonomía heterodoxa desarrollado en otro trabajo (Míguez, 2017a). Aun reconociendo la ineludible necesidad de continuar fomentando los vínculos con China, dada su posición en el escenario internacional, algunas propuestas no son complementarias sino más bien contradictorias con una estrategia de industrialización orientada a las necesidades locales y regionales, con pie en los mercados internos ampliados y sobre la base del financiamiento público al capital nacional. Ello se ha visto en el impacto en el proceso de integración regional del MERCOSUR. El debate debe estar centrado entonces en qué tipo de cadenas productivas es necesario completar en función de un desarrollo regional y, en segundo lugar, qué características podrían tener las asociaciones del estilo joint ventures con capitales asiáticos disponibles, entre otros.

En cambio, el concepto de autonomía horizontal (Míguez, 2014) refiere a la posibilidad de construcción de un espacio de autonomía para los países periféricos en ámbitos colectivos –no atándolo necesariamente al espacio regional, aunque sea un ámbito privilegiado–, donde puedan posicionarse de forma conjunta para reducir las injerencias de las potencias en aspectos políticos, económicos y sociales. Además, parte de asumir que la autonomía se construye en relación con otros países, pero en situación de relativa paridad respecto de las grandes asimetrías del sistema internacional. La posibilidad de construir una autonomía nacional sí incluye necesariamente, en las condiciones actuales, las alianzas y relaciones que contribuyan a potenciar esa autonomía. Puede ser en el espacio regional, pero no es el lugar lo que hace a la paridad. Es decir que si una de las cuestiones nodales para resolver la problemática nacional en los países periféricos es la ruptura de la relación de subordinación, lo que define quiénes son potenciales aliados en ese camino en justamente la ubicación en esa contradicción. Por ejemplo, fue el antiimperialismo, o la necesidad de mantenerse al margen de la disputa durante la Guerra Fría, lo que generó los movimientos de países más significativos: el Tercer Mundo, el Movimiento de No Alineados, el caso de la lucha de los países africanos contra el apartheid, etcétera (Míguez, 2014).

Estados Unidos ha logrado la presidencia de Banco Interamericano de Desarrollo y buscará presionar a los gobiernos a partir la negociación de créditos para infraestructura, algo tan necesario en nuestro continente. El control del FMI también operará como condicionante. Su objetivo es no perder posiciones con China, que avanza como principal inversor en el continente, con grandes proyectos para ofrecer. En ese panorama resulta necesario garantizar que las inversiones que se realicen en el país tengan rentabilidad sin por ello obligarse a condiciones de privilegio que repercutan en el corto plazo en una depredación de los recursos naturales o una fuga de divisas que perjudique el sector externo, ni tampoco quitando la posibilidad al fisco de hacerse de recursos genuinos.

## Conclusiones

Tal como se ha sostenido en otro trabajo (Míguez, 2021), algunas de las derivaciones matizan tanto el concepto de autonomía que parecen abandonarlo, si se tiene en cuenta el contenido inicial de las formulaciones de Puig y Jaguaribe. Algunas tipologías sobre la autonomía se parecen más a tipos de dependencia, o quedan confundidas con la noción de diversificación (Pinheiro y Soares de Lima, 2018). Consideramos entonces importante recuperar el debate en las nuevas condiciones, pero sin desvirtuar su aporte original.

No estamos condenados ni a la irrelevancia ni a la impotencia. Eso implicaría asumir pasivamente las condiciones del orden global. Y recetando gestos de alineamiento o conciliación no se avanza en el camino de un orden social justo. Sin hazañas no hay verdadera política para los pueblos periféricos, no hay épica que permita masas movilizadas que sean sujetos activos de la política, verdaderos garantes de la soberanía. Se necesita aumentar la capacidad de agencia y la relación entre las condiciones políticas y económicas de esa viabilidad que es dialéctica y mutuamente condicionante. En Latinoamérica, el regionalismo es post neoliberal (Sader, 2013). La autonomía volvió al centro de la cuestión, esta vez como estrategia y como meta, con el objetivo de alejarse de las dinámicas impuestas por el Consenso de Washington y de las "recomendaciones" del Fondo Monetario Internacional. El gobierno de Alberto Fernández asumió con el mandato de reconstruir ese tipo de estrategias en el plano internacional. Y la legitimidad política, el mandato electoral, también tiene impacto en la política internacional. En ese sentido, se ha modificado el tipo de disputa en el seno del Estado. Durante el gobierno de Mauricio Macri asistimos a una situación instrumental del Estado (Míguez, 2017b). Actualmente, los intereses de las clases dominantes entran en contradicción con ese mandato electoral y ello se expresa en pujas que se irán dirimiendo en las distintas políticas. La definición será resultado de las relaciones de fuerza de las que cada una y cada uno de nosotros es parte.

## Referencias bibliográficas

Actis, E. y Malacalza, B. (2021). Diez máximas de la política exterior argentina para el siglo XXI. Revista de Investigación en Política Exterior Argentina. (1) 1. Disponible en: https://politicaexteriorargentina.org/wp-content/uploads/2021/07/Diez-máximas-de-la-pol%C3%ADtica-exterior-argentina-para-el-siglo-XXI.-Actis-y-Malacalza.pdf

Bernal Meza, R. (2016). Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. Revista Brasileira de Política Internacional. 59 (1), 1-32.

Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). La escuela de la autonomía: América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. Estudios Internacionales. 49 (186), 39-89.

Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium Journal of International Studies. 10 (2), 126-55.

Holsti, K. J. (1992). International Politics. A Framework for Analysis. New Jersey: Prentice-Hall.

Jaguaribe, H., Ferrer, A., Wionczet, M. y Santos, T. D. (1969). La dependencia político-económica de América Latina. México D. F.: Siglo Veintiuno.

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. Estudios Internacionales. 12 (46), 91-130.

Míguez, M. C. (2014). Apuntes histórico-conceptuales para la clasificación de la política exterior argentina de la posguerra hasta la actualidad. En M. Rapoport, B. Figallo, & N.

Míguez, M. C. (2017a). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. 12 (2), 207-229. DOI: http://dx.doi. org/10.18359/ries.2140

Míguez, M. C. (2017b). La política exterior del primer año del gobierno de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado? Revista Estado y Políticas Públicas. (5) 8, 103-120.

Pinheiro, L., & Lima, M. R. S. de (2018). Between Autonomy and Dependency: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. Brazilian Political Science Review. 12 (3). https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003

Puig, J. C. (1980). Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

Puig, J. C. (1988). Política internacional argentina. En R. Perina y R. Russell (Ed.). Argentina en el mundo (1973- 1987) (pp. 19-45). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Tickner, A. (2002). Los estudios internacionales en América Latina ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio? Bogotá: Universidad de los Andes, Alfaomega Colombiana.

Sader, E. (2013). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo - FLACSO.

Rapoport, M. & Míguez, M. C. (2015). Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de Argentina y América del Sur en el escenario mundial. En J. Briceño y A. Simonoff. Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Buenos Aires: Biblos.

Russell, R. & Tokatlian, J. G. (2001). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. Revista Post Data. 7 (1) 71-92.

# El despertar global chino en el escenario internacional reciente

**Por Alejandro Simonoff**

## Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar algunos aspectos de la agenda internacional de China desde la llegada de Xi Jinping al poder. Claramente, Beijing dejó atrás el "Siglo de humillaciones"[1], pero también ciertas ambigüedades que caracterizaron las acciones externas posteriores a las "Cuatro Modernizaciones".

Hasta el final de la Guerra Fría, las tendencias principales de la política exterior china tras las reformas fueron: el abandono de lema de revolución y guerra por el de paz y desarrollo, ya que la prioridad pasó a ser la modernización del país y poner el accionar internacional al servicio del crecimiento económico (Moncada Durruti, 2011). Además, existió una apuesta a un mundo multipolar, a limitar las tendencias hegemónicas occidentales, y a buscar la unidad con otras naciones en desarrollo (Deng, 1987). Esas definiciones tuvieron como norte los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica de 1953:

> … basada en los derechos soberanos de los estados. Sus reglas incluyen no invadir otros países, no intentar derribar regímenes ajenos y, sobre todo, no inferir en los asuntos internos de otros estados…. (Leonard, 2009: 156).

A estas líneas más doctrinarias, Deng incorporó otras operativas, conocidas como seis principios directrices (o de los "28 caracteres"): observar y analizar los acontecimientos internacionales con calma, asegurar nuestra posición, ocultar nuestras capacidades y esperar el momento adecuado, ser buenos en mantener un perfil bajo, nunca liderar la reivindicación y llevar a cabo oposición de carácter medido (Moncada Durruti, 2011: 6-7).

1 Periodo iniciado con la firma de los tratados desiguales con las grandes potencias europeas tras la primera Guerra del Opio (1839-1842) que duró hasta la Segunda Guerra Mundial.

## El sueño chino de Xi

En 2013, Xi Jinping asumió el liderazgo del país y presentó como propuesta de gobierno el denominado "sueño chino" que:

> … no es otro que hacer próspero y fuerte a nuestro país, revitalizar la nación y llevar felicidad al pueblo. Es un sueño de paz, desarrollo, cooperación y beneficio mutuo, y que tiene muchas cosas en común con todos los sueños hermosos de los pueblos del mundo, incluido el sueño americano (Xi, 2014: 345).

Consistió en tres objetivos básicos: reorientar las pautas de crecimiento, atender los problemas ambientales y convertir a China en un país de renta media. El impulso de esta estrategia confirmó el rumbo iniciado desde 2008 contra las bases de "chimérica"[2], ya que buscó el aumento del consumo interno y diversificó el uso de sus excedentes comerciales, ya que además de comprar bonos del tesoro norteamericano, utilizó sus excedentes para realizar inversiones en infraestructura en el exterior y así garantizar su acceso a alimentos y a energía (Segura, 2017).

Con esta nueva posición, Beijing fue afirmando un rol más preponderante en el escenario internacional donde las ambigüedades entre el pragmatismo de los "28 caracteres" y el principismo de los "Cincos Principios de la Coexistencia Pacífica", se fueron diluyendo a favor de este último.[3] Ello lo observamos en la siguiente afirmación del actual Presidente Chino:

> Más allá de los cambios en la configuración internacional, hemos de insistir siempre en la igualdad, la democracia y la inclusividad. Debemos respetar el derecho de los países a elegir su sistema social y camino de desarrollo, y respetar la diversidad de las civilizaciones.

2 Ferguson denominó "Chimérica" al proceso por el cual, gracias al modelo impuesto desde los tiempos de Reagan (acceso a mercaderías baratas y extensión del sistema financiero por endeudamiento para garantizar el consumo norteamericano) y de la "bandada de gansos" del sudeste asiático estimuló la externalización de la producción en China, gracias a mano de obra barata e intensiva y le permitió a los Estados Unidos "disfrutar de unos tipos de interés significativamente inferiores a los que hubiera afrontado en otra situación" (Ferguson, 2009: 356). Si bien este modelo garantizó el consumo, pero trajo problemas estratégicos para los Estados Unidos, ya que, China no estaba subordinada a Washington, promoviendo una "bifurcación" como la denominó Giovanni Arrighi (2007: 16).

3 En realidad, desde la llegada de Hu Juntao al poder, el accionar internacional chino ya estaba caracterizado por el "cierre del Siglo de las Humillaciones" y postuló "el renacimiento de la nación" (Moncada Durruti, 2011: 10). Un ejemplo de los efectos de este cambio se observa en el caso de América Latina donde la política de pragmatismo, conciliación, estabilidad y no irritar a Washington que había caracterizado desde fines del milenio anterior (Tokatlián, 2008: 78-80), estuvo menos atenta al status quo y a las preocupaciones norteamericanas.

> Los países, sean grandes o pequeños, poderosos o débiles, pobres o ricos, son miembros por igual de la comunidad internacional. Los asuntos internos de un país los decide su propio pueblo mientras que los asuntos internacionales deberán ser abordados por todas las naciones mediante consultas (Xi, 2014: 398).

Su influencia ha crecido aún más, mientras que la crisis disminuye el alcance occidente y ubican a Beijing en un lugar privilegiado en el escenario internacional para el logro de esos objetivos[4].

La promoción de la Nueva Ruta de la Seda busca la creación de infraestructura que garantice sus exportaciones como el acceso a materias primas que le permitan consolidar su crecimiento y aumentar su influencia global, como señaló Zelicovich:

> … esta iniciativa apunta a mejorar la infraestructura regional de transporte terrestre aéreo y marítimo, poniendo el foco en la cantidad y calidad de la conectividad y la comunicación. Para ello se toma en consideración la facilitación del comercio, física y aduanera, y de las inversiones. Se incluye además el intercambio cultural, y el mutuo entendimiento, como mecanismos de reaseguro de esa infraestructura logística transnacional (2018: 126).

Fue presentada como un instrumento estratégico que consiste en la construcción de una ambiciosa red de infraestructura de puertos, ferrocarriles, rutas y aeropuertos que involucra a 68 países con 4.400 millones de personas y el 40% del PBI global. Además, Beijing promovió un acuerdo económico, la Asociación Económica Integral Regional (RCEP -Regional Comprehensive Economic Partnership) que busca vincular a China con los países del Sudeste Asiático. Sus reglas son más laxas que los Transpacífico y Transatlántico promovidos por Washington[5], ya que no incluye cambios en "políticas laborales, ambientales y regulaciones sobre empresas estatales" (Zelicovich, 2018: 125). La clave está en los mecanismos de negociación planteados por la potencia asiática, donde la armonía y la complementariedad tienen como trasfondo la aceptación de cierta jerarquía bajo el concepto de tianxia[6].

4 Una muestra de ellos, es su participación en el G 20, el nuevo consorcio global.

5 Obama los promovió como una estrategia de "pinzas de cangrejo" sobre China que buscaba instituir las reglas sobre comercio e inversiones (Cooper en Montesa y Azcárate, 2015).

6 Es un concepto tomado de la filosofía neoconfuciana que plantea la construcción de un sistema global sobre la base de la armonía que ha generado un debate en cuanto al alcance de ésta como adhesión voluntario o imposición (Simonoff, 2021).

## La Guerra Comercial

En el Documento de Seguridad Nacional presentado por Trump se vuelve a la idea de competencia contra China y Rusia en términos explícitos, rechazando la cooperación con ellos y alejándose de las calificaciones de socios estratégicos utilizados por Clinton u Obama, las llama "competidores" (García Encina, 2018: 6).

Como parte de esta percepción el magnate señaló que, en la Organización Mundial de Comercio, los Estados Unidos "no recibe un trato justo" y que "no podemos tolerar más estos abusos comerciales crónicos [interpreta que China abusa del sistema multilateral de comercio e incluso no debería formar parte de él], y no lo vamos a hacer" (Donnan, 2017). Como parte de ello, la administración republicana bloqueó la cobertura en el comité de apelaciones del organismo y que muchos sospechan que esa en medida realidad apunta a la eliminación de los sistemas de solución de controversias. Con ello, Trump no varió la "bifurcación", sino que orientó a los Estados Unidos hacia una política más proteccionista que buscaba redefinir el sistema multilateral y profundizó los sesgos unilaterales que afectaron aún más a la alianza occidental.

La presencia china es visualizada como generadora de situaciones de dependencia con el resto de los países, como lo sostuvo el entonces Secretario de Estado, Mike Pompeo: "Creemos en una alianza estratégica, no en una alianza de dependencia" y aseguró, sin detallar, que Washington ayudará a sus aliados a estar libres de la "coerción o la dominación de un gran poder" (Faus, 31 de julio de 2018: 3)[7].

La declaración de la Guerra Comercial sinoestadounidense por parte de Trump consistió inicialmente en la suba de aranceles inicialmente de un 25 % para el acero y 10 % para el aluminio que luego se fue extendiendo hacia otros productos. Inmediatamente, generó el rechazo en China, pero también de la Unión Europea (UE), aunque existieron excepciones con México y Canadá y otros socios comerciales menores (Ferrer, 2018: 3).

Algunos analistas llegaron a sostener que esta batalla del acero y el aluminio tuvo un "valor del producto más simbólico que económico" (Ferrer, 2018: 3). Apuntó al corazón del votante del presidente norteamericano, aunque como señala Stiglitz: "En caso de que la fabricación regrese a los Estados Unidos esto no creará empleos en el viejo Cinturón del Oxido. En cambio, los bienes probablemente sean producidos por robots…" (Stiglitz, 2018: 13). Y no duda en que:

> … las firmas chinas se han vuelto más competitivas, los salarios y los estándares ambientales en China han aumentado… Irónicamente, mientras que Trump dice estar velando por

7 En consonancia con ello, su antecesor, Rex Tillerson, incluso había llegado a declarar el retorno de la Doctrina Monroe para América Latina tratando de poner un cerco ante el avance de Beijing, pero como sostuvo Juan Gabriel Tokatlián éste sea "el último intento de restaurar una doctrina obsoleta para lo que ya es y será el siglo XXI" (Tokatlián, 14 de febrero de 2018).

> los trabajadores industriales estadounidense, el verdadero ganador de las negociaciones "exitosas" quizás sea Wall Street (2018: 13)[8].

Además del hecho que como señala el periodista económico del diario español El País, Thiago Ferrer: "Debido al alto nivel de deuda estadounidense y la dependencia de la voluntad de China de comprar bonos del país norteamericano, Estados Unidos no puede luchar realmente contra la competencia China" (2018: 5).

Los efectos de esta guerra comercial se expresan en el plano multilateral, donde muchos países del Sudeste Asiático o aceleraron la firma del Transpacífico residual[9], como ya vimos, e incluso también las negociaciones con el RCEP que concluyeron en noviembre de 2021 (Vidal Liy, 2020: 2).

## Pandemia: nacionalismo y diplomacia de las vacunas

La pandemia causada por el COVID-19 ha sido otro campo de batalla entre los Estados Unidos y China, ya que como lo ha escrito Richard Haas, "la seguridad sanitaria no es menos esencial que la seguridad física para el crecimiento económico" (2021: 9)[10].

Si bien inicialmente ante la escasez de suministros la actitud de China fue similar a la de las otras potencias (la Unión Europea, los Estados Unidos), ya que acumuló "suministros de respiradores, máscaras quirúrgicas y guantes para uso de los propios trabajadores del hospital" (Bollyky y Bown, 2020). Prontamente, junto con Rusia, se involucraron activamente en diplomacia de vacunas, donde "las exportaciones de insumos sanitarios se convirtieron en instrumentos para lograr concesiones políticas y reconfiguraciones geopolíticas favorables" (Pratt y Levin, 2021: 2). Actitud que contrasta con las de "Estados Unidos y la Unión Europea [que] tardaron en aprovechar plenamente las oportunidades geopolíticas de las vacunas diplomacia o al menos no están dispuestos a hacerlo con la misma presteza y entusiasmo que otros Estados…" (Pratt y Levin, 2021: 2).

8 La Agencia Xinua informó que los resultados de esta guerra llevaron a la economía norteamericana a reducir su crecimiento "y le costó 245.000 puestos de trabajo" (Xinua, 2 de marzo de 2021).

9 Ante la salida de los Estados Unidos, los 11 países restantes del Transpacífico (Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam) continuaron las negociaciones y lo ratificaron en Chile en marzo de 2018, bajo el nombre de Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTTP por su sigla en inglés, o TPP-11), el cual se presenta como un "motor para superar el proteccionismo" que emerge en el mundo (Venegas Loaiza, 2018).

10 No todos los autores coinciden con el impacto que la pandemia tendrá en los asuntos globales, en el caso de John Mearsheimer señaló que esta confrontación "comenzó antes del Coronavirus, y el Coronavirus no importa mucho…" (Minemura, 2020).

En el caso de Washington con la llegada de Biden esta situación comenzó a variar, no sólo permitiendo exportaciones de insumos y vacunas sino haciendo donaciones a nivel global, la primera fue de unos 80 millones de dosis (Pratt y Levin, 202: 1). Esta administración ha caracterizado su disputa en este campo con China[11] en "la idea de que el virus surgió y se escapó por accidente del Instituto de Virología de Wuhan" para culparla: "Si se llegara a aceptar ampliamente la narrativa de la "fuga del laboratorio", la reputación mundial de China se vería seriamente perjudicada…" (Haas, 2021: 9).

China es del grupo reducido de países, la mayoría desarrollados, junto a Rusia e India, que cuentan tanto con capacidad para descubrir vacunas contra el COVID-19 (Sinovac, Sinopharm y Can Sino), como para producirla, cuestión que le permitió exportar a "alrededor del 60% de su producción" (Múgica, 2021: 12-13)[12]. Junto con Rusia:

> … Están avanzando en Asia, África, Latinoamérica y aún en el centro y este de Europa, en países como Ucrania, Hungría y Serbia, con acuerdos en los que el componente político tiene un peso importante, ciertamente mayor que el comercial… [Aunque] No se trata de preferencias ideológicas, sino del lugar que se ocupa en la jerarquía de poder internacional... (Múgica, 2021: 12-13).

Según Simon Pratt y Jamie Levin, "nuevas filtraciones indican que China exigió cambios en la posición de Paraguay sobre Taiwán y con éxito presionó a Brasil para que abriera su mercado 5G a Huawei como condición previa para recibir las vacunas" (Pratt y Levin, 2021: 2). Aunque como indican los mismos autores a pesar de que China intentó explotar la pandemia para aislar a Taiwán –territorio que buscan reintegrar al continente bajo la fórmula "un país, dos sistemas" utilizado para los casos de Hong Kong y Macao (Deng, 1987: 60-61) –, aunque sin éxito (Pratt y Levin, 2021: 2-3)[13].

11 La administración demócrata no ha abandonado la disputa con China, sino que, a diferencia de Trump, se concentra en reconstruir el multilateralismo con sus aliados en Asia y otros lugares del mundo y la defensa de los valores como la democracia.

12 Además, China es uno de los dominadores, junto con India, de "los mercados de exportación de genéricos fuera de Occidente…" (Pratt y Levin, 2021: 2).

13 En el caso argentino, por ejemplo, China a partir de esta diplomacia del barbijo y las vacunas ha buscado por un lado promocionar su expansión en materia de telefonía y 5G, garantizar, el comercio bilateral a través de la renovación del Swap, como así también explorar instancias de ventas de carnes porcina que ha encontrado cierta resistencia local (González, 2020: 22).

## Conclusiones

El resurgimiento de China gracias a las reformas económicas representa un desafío frente a la existencia de un patrón homogeneizado impulsado por los "triunfadores" de la Guerra Fría.

Con respecto a la disputa, tenemos, más que certezas, preguntas: si existiría un recambio de liderazgo mundial, cómo, cuándo y a qué ritmo, podría ocurrir y cuál será el impacto a los países periféricos.

Y aunque no sabemos si emergerá un nuevo patrón de relaciones internacionales, estamos seguro que este ascenso generará para los países del Sur alternativas, ya que China se reclama como un país de ese espacio, y eso podría reflejar una agenda mutuamente beneficiosa y cómo enfrentar de manera creativa los desafíos que podrían aparecer ante las asimetrías que pudieran desarrollarse.

## Referencias bibliográficas

Arrighi, G. (2007). Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del Siglo XXI. Madrid: Akal.

Bollyky, Th. y Bown, C. (2020). The Tragedy of Vaccine Nationalism. Only Cooperation Can End the Pandemic. Foreign Affairs. Vol. 99, Núm. 5. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-07-27/vaccine-nationalism-pandemic

Deng X. (1987). Problemas fundamentales de la China de hoy. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

Donnan, S. (2017). Trump cuestiona a la OMC y le provoca una crisis de identidad". El Cronista. Disponible en: https://www.cronista.com/financialtimes/Trump-cuestiona-a-la-OMC-y-le-provoca-una-crisis-de-identidad-20171211-0014.html

Faus, J. (2018). EE UU avisa a China de que se opondrá a cualquier intento de dominio de Asia. El País. 18 de marzo, 3-4.

Ferguson, N. (2009). Historia del dinero. Buenos Aires: Debate.

Ferrer, T. (2018). Tambores de acero para una guerra comercial. Negocios El País. 18 de marzo, 2-5.

García Encina, C. (2018). La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump. Documento de Trabajo. Real Instituto El Cano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1501f628-9e3e-4b15-ade7-e61caf475af9/DT6-2018-GarciaEncina-Estrategia-de-Seguridad-Nacional-Administracion-Trump.pdf

González, J. L. (2020). Relaciones Carnales II. Noticias. Año XXX, N° 2.277, 20-25.

Haas, R. (2021). Ni murciélago, ni pangolín: el virus se habría fugado de un laboratorio chino. Ñ. Revista de Cultura. Núm. 923, Año XVIII, 9.

Leonard, M. (2008). ¿Qué piensa China? Barcelona: Icaria.

Minemura, K. (2020). INTERVIEW/ John Mearsheimer: U.S.-China rift runs real risk of escalating into a nuclear war. The Asahi Shimbun. Disponible en: https://www.asahi.com/ajw/articles/13629071

Moncada Durruti, M. (2011). Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular de China: evolución histórica y conceptual. En Documentos CIDOB- Asia 27, 1-14.

Montesa, F. y Azcárate, B. (2015). Una OTAN de la economía. Le Monde Diplomatique en español. Núm. 240. Disponible en: www.mondediplomatique.es/?url=articulo/000085641287216818681110229425100 0/?articulo=763f1dd55fb741028da9626d903f5403

Múgica, T. (2021). Vacunas y poder. El Estadista. Año 12, Núm. 200, 12-13.

Pratt, S. y Levin, J. (2020). Vaccines Will Shape the New Geopolitical Order. The gulf between haves and have-nots is only growing. Foreign Policy. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/04/29/vaccine-geopolitics-diplomacy-israel-russia-china/#, 27/5/2021

Segura, A. (2017). China no sabe cómo alimentar a todos sus ciudadanos. La Vanguardia. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/comer/tendencias/20170608/423242625438/china-no-sabe-como-alimentar-a-todos-sus-ciudadanos.html

Simonoff, A. (2021). Autonomía y Tianxia como conceptualizaciones conosureñas y chinas de las Relaciones Internacionales. En M. F. Staiano y N. Molina Medina. El Centenario del Partido Comunista de China (1921-2021) (pp. 475-495). Buenos Aires: Mérida, Asociación Venezolana de Estudios sobre China (AVECH) - Centro de Estudios de África, Asia y Diásporas Latinoamericanas y Caribeñas "Dr. José Manuel Briceño Monzillo" (CEAA) Universidad de Los Andes (ULA) y Centro de Estudios Chinos (CeChino) - Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) - Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Stiglitz, J. (2018). La confusión comercial de Trump. Negocio El País. 13.

Tokatlián, J. G. (2008). Una mirada desde América Latina. G. Paz y R. Roett. La presencia China en el hemisferio occidental: consecuencias para América Latina y Estados Unidos (pp. 77-116). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Tokatlián, J. G. (2018). Tillerson y la nostalgia monroísta. Página/12. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/95368-tillerson-y-la-nostalgia-monroista

Venegas Loaiza, A. (2018). Hoy se firmará el nuevo Tratado Transpacífico sin la participación de Estados Unidos. La República. Bogotá.

Vidal Liy, M. (2020). China y otros 14 países firman el mayor acuerdo comercial del mundo. El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020-11-15/china-y-otros-14-paises-firman-el-mayor-acuerdo-comercial-del-mundo.html

Xi J. (2014). La gobernación y administración de China. Beijing: Ediciones de Lenguas Extranjeras.

Xinua (2021). Guerra comercial de Trump contra China fue fracaso en todos sentidos, según artículo Axios. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2021-02/03/c_139718436.htm

Zelicovich, J. (2018). China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI. Estudos Internacionais. Vol. 4, Núm. 3, 113-129.

# Los Tratados de Libre Comercio en América Latina:
## *La promesa de crecimiento y desarrollo que nunca llegó*

**Por Luciana Ghiotto**

## Introducción

En enero de 1994 entró en vigencia el primer gran Tratado de Libre Comercio, el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) entre los Estados Unidos, México y Canadá, dando inicio a un periodo de tratados comerciales plurilaterales entre los países de América Latina y las potencias productoras de manufacturas: los Estados Unidos, la Unión Europea y, posteriormente, China. El formato del TLCAN fue copiado en pocos años en el tratado comercial con Centroamérica (DR-CAFTA) y los bilaterales con Perú, Chile y Colombia, y la Unión Europea impulsó también acuerdos comerciales con los mismos países.

Aquí, identificamos tres motivos por los cuales los Estados aceptaron firmar los TLC: primero, la necesidad intrínseca de los Estados de atraer inversiones hacia sus territorios; segundo, el contexto de desplome de la Unión Soviética y el "fin de las alternativas" al libre mercado en los años noventa; tercero, las promesas acerca de que el libre comercio traería inversión extranjera, lo cual empujaría el desarrollo y el bienestar de las poblaciones. Esto último fue sostenido tanto por organismos internacionales como por los gobiernos que difundieron estas promesas e impulsaron la firma masiva de tratados.

En el capitalismo, los Estados desarrollan diversas estrategias para atraer parte del capital global hacia sus territorios, y retenerlo allí (Burnham, 1996). En los años ochenta y noventa, los Estados aceptaron ser parte de un "derecho internacional americanizado" (Panitch y Gindin, 2015) con el objetivo de crear incentivos para que una porción del capital se asentara en sus territorios. Por ello, en los TLC fueron incorporados temas centrales para la expansión global del capital, que se refieren a las capacidades regulatorias de los Estados, temas conocidos como "más allá de las fronteras" (Rodrik, 2018): los derechos de propiedad intelectual, servicios, telecomunicaciones, compras públicas y la protección de las inversiones extranjeras con el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS por su sigla en inglés) que permite que los inversores demanden a los Estados en los foros arbitrales internacionales.

Los TLC se sostienen sobre una cantidad de mitos asociados a la economía liberal. Uno de los más grandes es que la libertad de mercado y de empresa, el famoso laissez faire, trae libertad general y bienestar (Cajas-Guijarro, 2018). Este mito se basa en una teoría económica que plantea que todo funciona mejor cuando es dejado a las libres leyes del mercado (Arroyo Picard, 2003). Las "economías abiertas" activarían un círculo virtuoso: la liberalización y la promoción del comercio y las inversiones llevaría a la integración económica mundial, lo cual conduciría al desarrollo económico, que a su vez generaría la reducción de la pobreza (Escobar Delgadillo y Jiménez Rivera, 2008). A su vez, este círculo se construye sobre la creencia de que el sector exportador, que es el que verdaderamente se beneficia con los TLC, empuja al resto de la economía, generando mejoras en la productividad e incorporando nuevas tecnologías, lo cual vuelve a empujar el círculo (Pizarro, 2006). Por ello, la tendencia hacia mercados mundiales integrados fue percibida desde los años ochenta como un gran potencial para el mayor crecimiento, constituyendo una oportunidad para los países menos industrializados (como los latinoamericanos) y post-comunistas para elevar sus estándares de vida.

El desplome de la Unión Soviética y el auge de las políticas neoliberales expresaron un nuevo embate del capital sobre el trabajo. El fin de la URSS fue el puntapié geopolítico necesario para la constitución de una nueva institucionalidad liberal que garantizaría el libre mercado. El nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 aceleró la rebaja de aranceles que se producía de un modo más lento (pero sin pausa) desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Dicha rebaja arancelaria se plasmaría además en decenas de tratados comerciales plurilaterales o bilaterales, empujados por los países más industrializados que poseen empresas capaces de invertir a escala global, a la vez que garantizando acceso a mercados para sus productos manufacturados.

Los países del MERCOSUR no han firmado aún TLC con países comercialmente asimétricos como las grandes potencias industriales. Sin embargo, el bloque se encuentra hoy en una compleja situación. El cierre de la negociación con la Unión Europea en 2019, y la agenda de diversos tratados en negociación (con Singapur, Corea del Norte, Canadá, Vietnam, India, Indonesia, entre otros), puede ser entendida como parte de la tendencia de los países de la región a liberalizar el comercio y firmar TLC que incluyen los temas regulatorios. Pero, como veremos a continuación, estos tratados no cumplieron las promesas que se habían hecho al momento de la firma de los mismos. Por el contrario, un balance general de los efectos de los TLC en los países de la región muestra que la tendencia ha sido hacia la profundización de los modelos primario-exportadores.

## 1. Los actores locales y globales que impulsaron los Tratados

En los años ochenta, la posición a favor del libre comercio se volvió hegemónica en la academia y en la agenda pública. Los organismos internacionales jugaron un fuerte rol para que los países

más "cerrados" abrieran sus mercados. La firma de los primeros TLC fue estimulada por las recomendaciones de los organismos de Bretton Woods frente a la crisis de la deuda externa. Estos impulsaron las políticas del "Consenso de Washington" que recetaban la apertura comercial, la privatización de los servicios públicos y la reducción de los aparatos estatales para sanear las cuentas y generar el equilibrio fiscal.

A su vez, mientras se firmaba el TLCAN y se lanzaba la "Iniciativa para las Américas" que daría inicio a las negociaciones por un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los países latinoamericanos firmaron una enorme cantidad de tratados de protección de inversiones extranjeras que, supuestamente, facilitarían, por un lado, la entrada de capitales productivos y, por otro, darían credibilidad, es decir, generarían la imagen de que el país receptor no violaría el derecho de propiedad privada del inversor extranjero. El resultado fue la firma masiva de TBI en los años noventa y el comienzo de largas negociaciones de TLC que en su mayoría fueron finalmente firmados a principios del nuevo siglo.

A pesar del impulso a la firma de los tratados, pocos años después del Consenso de Washington, diversos estudios académicos ya mostraban que las supuestas verdades del círculo virtuoso resultaron ser más bien actos de fe. Primero, existe escasa evidencia de que las políticas de libre comercio (en tanto reducción de aranceles y de barreras no arancelarias) hayan llevado de manera directa a un crecimiento económico (Rodríguez y Rodrik, 2001). El éxito alcanzado en términos de mayor participación en los mercados mundiales no se reflejó en un crecimiento del Producto Bruto Interno (PIB) o de la productividad, y tampoco en una reducción de los niveles de pobreza (Escobar Delgadillo y Jiménez Rivera, 2008). Segundo, no se puede sostener que la firma de TBI haya sido causa directa del aumento del flujo de inversiones hacia los países firmantes (CAITISA, 2017; Hallward-Driemeier, 2003; Poulsen, 2010). Las evidencias desmienten el supuesto círculo virtuoso, y más bien convierten a los tratados firmados en camisas de fuerza sobre la capacidad regulatoria de los Estados.

## 2. Las promesas incumplidas

También los sectores políticos locales construyeron discursos con promesas asociadas a la firma de los TLC y los TBI. En el año 2000, el presidente socialista Ricardo Lagos decía sobre el TLC entre Chile y los Estados Unidos: "Esto significa la generación de más puestos de trabajo, más empleo y más oportunidades. También significa la posibilidad de tener un intercambio mayor no sólo en el ámbito económico sino también cultural y de valores compartidos con Estados Unidos" (Emol, 2000).

En un discurso de 1993, el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, sostenía que: "el TLCAN es un acuerdo para incrementar los salarios, estamos comprometidos a aumentar los salarios reales más de lo que han crecido hasta ahora", y que se trataba de un acuerdo "para redu-

cir la migración, porque los mexicanos no tendrán que migrar al norte buscando trabajo, serán capaces de encontrarlos en mi país" (en Luna, 2017).

En 2006, el presidente peruano Alejandro Toledo sostuvo sobre la negociación del TLC con los Estados Unidos: "este tratado es una oportunidad y no una solución ya que su éxito dependerá de la mejora en la oferta exportable del Perú, mejora de la competitividad para aprovechar el mercado estadounidense, la promoción y protección de la mediana, pequeña y microempresa peruana" (Perú 21, 2009). El ministro peruano de Comercio Exterior y Turismo, Alfredo Ferrero, destacó en 2006 que la aprobación del TLC con los Estados Unidos era un momento histórico, ya que, según destacó, "permitirá a Perú a acceder a un gran mercado y asegurar el incremento de sus exportaciones e inversiones" (Notimerica, 2006).

Las promesas de los tratados se mueven dentro del "círculo virtuoso" del libre cambio. Según todas estas declaraciones, los TLC son instrumentos comerciales que: permiten el acceso a mercados preferenciales; aumentan las exportaciones a la vez que empujan su diversificación; tienen impacto positivo sobre los mercados de trabajo, generando empleo "de calidad"; aceleran la transferencia tecnológica; dan seguridad a los inversores y por ello aumentan los flujos de inversión extranjera; empujan el crecimiento económico. Tras 25 años de TLC, es imprescindible revisar si las promesas del "círculo virtuoso" se cumplieron, y si los tratados produjeron el "efecto modernizador" sobre las economías. O si, por el contrario, estas promesas se constituyeron en mitos repetidos hasta el hartazgo, de país en país, sin generar un debate abierto que expusiera las numerosas aristas de cada uno de estos temas. Tras 25 años desde la firma del NAFTA, resulta primordial realizar un balance serio, con argumentos científicos que muestren los impactos integrales de estos tratados. Veamos aquí algunos puntos.

## 3. Los resultados reales de los TLC para los países latinoamericanos: lecciones para la Argentina y la Región

La conclusión que sacamos al hacer un análisis de los efectos de los TLC en América Latina es que estos tratados han tendido a profundizar los modelos primario-exportadores. La diversificación de exportaciones, aumento del empleo, llegada de inversiones extranjeras, crecimiento y desarrollo que se prometían, jamás ocurrió. Por el contrario, se asentaron los rasgos de economías dependientes de la extracción de recursos naturales. Estos recursos son en su mayoría exportados sin la incorporación de valor en los países latinoamericanos. A su vez, este modelo primario-extractivo se basa en la explotación sin miramientos de la naturaleza.

Nótese que aquí no estamos diciendo que los TLC hayan generado los modelos primario-exportadores de los países latinoamericanos. Lo que señalamos es que los tratados consolidaron un tipo de inserción de la región que se asocia a la producción de materias primas para la exportación. Los TLC congelan jurídicamente esta forma de inserción y limitan la capacidad regulatoria de los Estados, desde la incapacidad de subir aranceles hasta la imposibilidad de beneficiar a los

inversores "nacionales" por sobre los inversores extranjeros. Al consolidar la estrategia exportadora, se beneficia asimismo a los sectores económicos vinculados a la exportación de productos primarios por sobre los sectores vinculados a la producción manufacturera. De este modo, los TLC frenan estrategias mercado-internistas que puedan favorecer cualquier tipo de producción industrial y de aumento del empleo asociado, generando cuellos de botella que vuelven imposible los planes de desarrollo nacional planteados, por ejemplo, por los gobiernos "progresistas". La paradoja se vuelve evidente cuando vemos que en algunos casos estos gobiernos han sido los propios impulsores o firmantes de estos acuerdos comerciales.

Veamos el caso de Ecuador: a pesar de un discurso contrario a la liberalización, durante la presidencia de Rafael Correa (en 2014) se firmó el acuerdo con la Unión Europea, que entró en vigor en enero de 2017. El análisis de este reciente acuerdo con la UE muestra que sólo ha reforzado el patrón del comercio exterior vigente: la exportación de productos primarios, dominada por los hidrocarburos, productos agrícolas, pesqueros y minerales (Acosta, 2018). El 84% de las exportaciones ecuatorianas a la Unión Europea se concentran en sólo cinco productos: banano y plátanos, camarones, pescado enlatado, flores naturales y cacao en granos. Las 28 grandes empresas exportadoras de estos productos incrementaron sus exportaciones tras el primer año de vigencia del acuerdo con la Unión Europea (entre 2016 y 2017) en, al menos, 5 millones de dólares (Cajas-Guijarro, 2018). A su vez, el acuerdo impulsó la concentración del capital en pocas manos en el sector exportador. Pocos grupos económicos han manejado alrededor del 40% del comercio exterior ecuatoriano entre 2013 y 2018. En ese periodo, se registraron sólo 30 grandes grupos exportadores hacia la Unión Europea, los cuales son responsables del 60% de las exportaciones no petroleras hacia el bloque europeo (Cajas-Guijarro, 2018). Del principal producto de exportación, el banano y plátano, sólo seis grupos empresarios y tres empresas individuales concentraron más de la mitad de los envíos hacia la Unión Europea.

Lo mismo sucede en Chile, que es uno de los países que más se ha abierto al mundo y, sin embargo, muestra una fuerte concentración de las exportaciones en una pequeña canasta de productos primarios sin procesar (Pizarro, 2006; Ahumada, 2019). Tras la firma del acuerdo con la Unión Europea, las exportaciones aumentaron un 23%, pero empujadas por el cobre, dado el aumento exponencial de su precio internacional que entre 2003 y 2007 aumentó más de un 300% su precio. Las industrias nacionales sólo explican el 2% del crecimiento de las exportaciones chilenas en ese periodo, lo cual muestra una tendencia a la especialización en la producción de materias primas y a la explotación de recursos naturales. En oposición, las importaciones provenientes desde la Unión Europea se duplicaron en ese periodo, mostrando la desigualdad del intercambio entre las regiones.

Algo similar ocurre con los países centroamericanos. Mientras que TLC con los Estados Unidos, conocido como DR-CAFTA, prometía acelerar la "expansión y diversificación de las exportaciones entre las Partes" (Vázquez y Morales, 2018: 120), lo que se ha observado es que estos países se han especializado en la exportación de "postres y condimentos": especialmente

frutas (bananos, melones, sandías, papayas, aguacates, dátiles, etcétera), azúcar, especias; a lo que se le suma el oro (en bruto, semielaborado o en polvo), y algunos instrumentos de medicina, veterinaria y ortopedia. El 60% de lo exportado por el conjunto de los países de Centro América en el período 2014-2018 corresponde a estos productos, que en un 75% van hacia los Estados Unidos y la Unión Europea.

Siguiendo el caso de América Central, la exportación de manufacturas de bajo valor agregados, especialmente de las maquilas, explica gran parte de las exportaciones una vez vigentes los TLC. Por ejemplo, en El Salvador, los productos manufacturados de bajo valor tecnológico (como textiles y calzados) representan cerca del 40% de todas las exportaciones salvadoreñas, especialmente hacia los Estados Unidos (Vázquez y Morales, 2018). Esto ha generado una economía dual, con altas exportaciones de la producción de maquila pero que no ha tenido un efecto de derrame sobre el resto de la economía. Estas empresas se benefician de las exenciones impositivas, no se relacionan con otros sectores de la economía, operan principalmente en el sector textil y repatrian todas sus ganancias. Por otra parte, los productos exportados desde El Salvador hacia los Estados Unidos representan una canasta muy reducida de productos, mientras que mantiene una canasta más diversificada hacia otros países centroamericanos.

En esta línea, ¿qué se puede esperar del acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea? La experiencia de los países de la región es esencial para mostrar algunos de los efectos esperables: el acuerdo consolidará la matriz primario-extractiva basada en la exportación de carnes, soja, jugo de naranja y mineral de hierro, mientras la Unión Europea exportará sus productos de mediano y alto valor agregado, los cual actualmente ocupan los 12 primeros puestos en la canasta de exportación hacia el MERCOSUR: medicamentos, vacunas, antibióticos, aviones y buques (y sus motores), automotores y autopartes (Ghiotto y Echaide, 2020). En los países del MERCOSUR, el acuerdo tendrá un impacto directo en algunos sectores productivos que hoy generan una cantidad importante de empleo, especialmente en los sectores de autopartes, maquinaria, químicos, textiles y calzado. Todos estos sectores verán aranceles de importación sustancialmente reducidos. Además, las nuevas Reglas de Origen adoptadas en sectores como los textiles implican un reconocimiento de origen diferente de los utilizados en el MERCOSUR. Es probable que este cambio conduzca a la triangulación de terceros países como India o China y, en última instancia, beneficie a las grandes marcas textiles europeas como Zara o H&M, mientras pone en riesgo el empleo en Brasil y Argentina.

## Algunas conclusiones

Los TLC vinieron acompañados de una gran cantidad de promesas que fueron verbalizadas por los responsables políticos y negociadores de los tratados, así como por los organismos internacionales. Esas promesas se sostuvieron sobre el "círculo virtuoso" del libre comercio. Pero a más de 25 años de vigencia de los tratados comerciales y de inversión, la realidad muestra que estas

promesas no se cumplieron. Sin embargo, vemos que todavía hoy las mismas promesas se siguen repitiendo al seguir negociando más tratados. Entonces, asistimos a una especie de "verdad del psicótico": se crea discursivamente una realidad, mientras los hechos muestran una situación diferente. En lugar de basarse en estudios de impacto y en evidencias científicas que muestren que los beneficios esperados efectivamente llegarán con los tratados, los discursos circulantes apuntan a crear una realidad paralela. Hoy es evidente que ninguna de esas promesas podrá ser cumplida en el marco de la liberalización comercial y de la protección de las inversiones.

Claramente, es difícil aislar los efectos específicos que han tenido los TLC de las políticas neoliberales de los años ochenta y noventa en los países latinoamericanos. No hemos dicho aquí que los "problemas" hayan sido creados exclusivamente por los tratados. Lo que sí planteamos es que la desigualdad y asimetrías que ya existían se cristalizaron o profundizaron una vez firmados los TLC. Como hemos dicho, este efecto se verá con claridad también si entra en vigencia el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea: se consolidará un tipo de inserción internacional de los países de nuestro bloque como proveedores de materias primas, mientras se importan productos de mediano y alto valor tecnológico. Con este esquema, se profundizan las prácticas extractivistas, con un alto impacto en términos de medio ambiente y derechos laborales y sociales.

En realidad, los TLC son una formulación jurídica de la lógica del neoliberalismo, o dicho en términos de la relación capital-trabajo, estos tratados expresan la derrota de las búsquedas de alternativas políticas al capitalismo y su lógica destructiva de la naturaleza y la humanidad (Ghiotto, 2020). Cualquier intento de los gobiernos de modificar algunas de las condiciones de economías periféricas y dependientes, se va a encontrar con el freno puesto por esta red de tratados firmados que limita las funciones estatales a la vez que otorga privilegios a los inversores extranjeros.

## Referencias bibliográficas

Acosta, A. (2018). El TLC o la trampa del "libre comercio". En J. Cajas-Guijarro, Los capos del comercio; concentración poder y acuerdos comerciales en el Ecuador: un preludio. Quito: Plataforma por el derecho a la Salud/ Fundación Donum/ FOS.

Ahumada, J. M. (2013). Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos ocho años después: del optimismo eufórico a la frustración. En Martner y Rivas (Eds.). Radiografía crítica al "modelo chileno". Santiago de Chile: LOM-USACH.

Arroyo Picard, A. (2003). Promesas y realidades: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su noveno año. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 9, Núm. 2, 167-195.

Burnham, P. (1996). Estado y mercado en la Economía Política Internacional: una crítica marxiana. Revista Doxa.

Cajas-Guijarro, J. (2018). Los capos del comercio; concentración poder y acuerdos comerciales en el Ecuador: un preludio. Quito: Plataforma por el derecho a la Salud/ Fundación Donum/ FOS.

CAITISA (2017). Informe Ejecutivo: Auditoría Integral Ciudadana de los tratados de protección recíproca de inversiones y del sistema de arbitraje en materia de inversiones del Ecuador. Quito: CAITISA.

Emol (2000). Presidente Lagos anunció Tratado de Libre Comercio con EEUU. Emol. 29 de noviembre de 2000. Disponible en: https://www.emol.com/noticias/todas/2000/11/29/39730/presidente-lagos-anuncio-tratado-de-libre-comercio-con-eeuu.html

Escobar Delgadillo, J. y Jiménez Rivera, J. (2008). Mitos y realidad del TLCAN. Revista Digital Universitaria. Vol. 9, Núm. 5.

Ghiotto, L. (2020). Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio e Inversión en América Latina: un balance a 25 años. En L. Ghiotto y Laterra (Eds.). 25 años de Tratados de Libre Comercio e Inversión en América Latina; análisis y perspectivas críticas. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo/ Plataforma América Latina mejor sin TLC.

Ghiotto, L. y Echaide, J. (2020). El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Análisis integral de sus cláusulas y efectos. Buenos Aires: CLACSO/Fundación Rosa Luxemburgo.

Hallward-Driemeier, M. (2003). Do bilateral investment treaties attract foreign direct investment? Only a bit - and they could bite. Policy Research Working Paper. Banco Mundial.

Luna, C. (2017). Salarios y crecimiento, las deudas del TLCAN con México. Expansión, México. Disponible en: https://expansion.mx/economia/2017/02/15/salarios-y-crecimiento-las-deudas-del-tlcan-con-mexico

Notimérica (2006). Toledo dice, en la firma del TLC, que es un "presidente agricultor que siembra para que el otro coseche". Disponible en: https://www.notimerica.com/politica/noticia-peru-eeuu-toledo-dice-firma-tlc-presidente-agricultor-siembra-otro-coseche-20060412221710.html

Panitch, L. & Gindin, S. (2015). La construcción del capitalismo global: la economía política del imperio estadounidense. Madrid: Akal.

Pérez, T. y Valencia, M. (2010). Comercio exterior y atraso en la producción; el TLC entre Colombia y la Unión Europea. Bogotá: RECALCA.

Perú 21 (2009). Alejandro Toledo saludó el inicio del TLC entre Perú y Estados Unidos. Disponible en: http://archivo.peru21.pe/noticia/234685/alejandro-toledo-celebro-inicio-tlc-entre-peru-estados-unidos

Pizarro, R. (2006). The Free Trade Agreement between the USA and Chile: An Instrument of US Commercial Interests. Paper Núm. 02/2006. International Development Economics Associates (IDEAs).

Poulsen, L (2010). The importance of BITs for Foreign Direct Investment ad Political Risk Insurance: Revisiting the Evidence. Yearbook on International Investment Law and Policy 2009/2010. Nueva York: Oxford University Press.

Rodríguez, F. & Rodrik, D. (2001). Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence. En Bernanke & Rogoff (Eds.). NBER Macroeconomics Annual 2000. Vol. 15. MIT Press.

Rodrik, D. (2018). What do trade agreements really do? Journal on Economic Perspectives. Vol. 32, Núm. 2.

TRT (2017). Colombia enfatiza la importancia del TLC con la Unión Europea en pleno proceso de paz. Disponible en: https://www.trt.net.tr/espanol/economia/2017/11/16/colombia-enfatiza-la-importancia-del-tlc-con-la-union-europea-en-pleno-proceso-de-paz-848314

Vázquez, R. y Morales, R. (2018). Trade integration and export diversification: El Salvador´strade with the United States and Central America. CEPAL Review. Núm. 126.

# La alianza estratégica Argentina-Brasil:
## *Perspectivas para el mediano plazo*

**Por Amílcar Salas Oroño**

## Introducción

Toda relación bilateral entre Estados tiene su inicio histórico un tanto indefinido; no se sabe muy bien cuando comienza, más aún cuando se trata de dos países de trayectorias disímiles. Tanto por la naturaleza de sus elites como por los caminos singulares de su inserción internacional, está claro que la relación Argentina-Brasil estuvo más marcada por la distancia entre los países que por la cercanía; más por la exhibición de diferencias que por la aproximación desde sus similitudes. El foco en estas páginas estará puesto precisamente en esa relación entre ambos Estados, en cómo entendiendo las líneas del recorrido histórico se puede especular sobre sus proyecciones para el futuro.

Si es cierto que por donde circulan mercancías también circulan ideas, éste puede ser un elemento clave para comprender el vínculo común: el volumen de los intercambios como punto de partida para "pensar" las características de la intersección. Esto permite advertir rápidamente un aspecto crítico (para la relación Argentina-Brasil): al estar el foco de atención de las respectivas elites puesta en otros destinos poco desarrollo hubo en relación con la naturaleza de la propia vecindad (Grimson, 2012). Habrá que esperar bastante tiempo hasta que, de un lado y del otro, el vínculo comience a escalar como plataforma posible de un proceso de entendimiento y relación substantiva en materia de política exterior; es lo que se supone que sucede –ya entrado los años ´30 y ´40 del siglo XX– cuando se ponen en marcha los respectivos procesos de industrialización. Será a partir de allí que las visiones de ambos países (y de quienes formulan esas visiones) componen la posibilidad de un mismo desafío como horizonte: ver cómo construir y perfeccionar la relación bilateral para dar potencia y expansión al propio desarrollo interno. Es allí que adquiere sentido histórico la noción de "relación estratégica" para el vínculo entre Argentina-Brasil, tal como se fue imponiendo como lectura compartida tanto por analistas de un país como del otro. Como lo afirmara en algún momento Helio Jaguaribe: la alianza argentino-brasileña como requisito de "supervivencia" para ambos países, como principio de manutención de la propia autonomía nacional.

## 1. Un proceso de industrialización asincrónico

Claramente uno de los capítulos más vibrantes de las ciencias sociales latinoamericanas ha sido, desde comienzos de los años ´60 en adelante, los múltiples debates y análisis acerca de las condiciones de su periferia capitalista, los enclaves productivos, las dependencias estructurales, etcétera. En ese marco, los (diversos) procesos de industrialización se llevaron la atención del análisis, tanto en la manifestación de sus modalidades como en los desiguales ritmos de despliegue. Para el caso, entre Argentina y Brasil es importante marcar la siguiente distinción: si al finalizar la década del ´40 el PBI de Argentina era mayor que el de Brasil, ya en los años ´80 el PBI brasileño sería entre 3 y 4 veces mayor que el argentino, ampliándose más todavía la diferencia en las primeras décadas de nuevo siglo XXI. Con lo cual es importante advertir un primer elemento a tener en cuenta: cuando la racionalización del vínculo surge (entre las clases dirigentes), y con ello su derivada importancia "estratégica", esto sucede en el marco de una tendencia hacia la diferenciación estructural y hacia un progresivo protagonismo brasileño, lo que redundará también en un mayor peso específico dadas sus capacidades estatales vinculadas a la política exterior[1].

En ese sentido, las diferencias de esos procesos de industrialización –vector sobre el cual se van a ir consolidando las posiciones disímiles de ambos países frente al escenario internacional, condicionando la "relación estratégica" entre ambos– pueden resumirse en cuatro aspectos clave, separables en dos conjuntos.

De un lado, la importancia de distinguir los recursos naturales que se ponen a disposición al momento del diseño y ejecución de cada uno de sus parques industriales: por un lado, el complejo agroindustrial de la pampa húmeda, por el otro, lo que supone el mineral de hierro para el caso brasileño. Bases bien distintas que determinarán conexiones con ciertos circuitos internacionales del capital, y no otros. En segundo lugar, Brasil presentará un desarrollo más robusto y sincrónico entre industria liviana y pesada, siendo el derrotero argentino bastante más entrecortado y distanciado, incluso parcial. Esta cuestión devela otro dato para la comparación: la posición geopolítica de ambos países se irá correspondiendo con la capacidad de cada uno para entrar –o no– en el circuito de las cadenas de valor internacionales, accediendo a ubicaciones bien diferentes en materia de vínculos.

En el otro grupo de diferencias, deben mencionarse dos aspectos más supraestructurales. Por un lado, el hecho de que la secuencia entre derechos políticos y derechos sociales, y la consolidación de un perfil urbano de país, ocurriera de forma bastante más intensa y movilizante alre-

1 Si bien un análisis sobre el carácter del desenvolvimento brasileiro se alejaría de los objetivos de este trabajo, es importante tener en cuenta que el proceso de industrialización en ese país se organizará a partir de una visión de "desarrollo" más compacta y definida como proyecto de mediano plazo que lo que se terminó manifestando en el caso argentino. Sobre estas cuestiones, y de forma comparativa entre Argentina y Brasil, véase: Salas Oroño, A. y Melendi, L. (2017).

dedor de los años ´40/´50 del siglo XX en la Argentina, contrasta con una urbanización extensiva durante varias décadas desde los años `30/`40 hasta los años `80 en Brasil, con una integración social bastante más demorada en su realización. De hecho, esa incorporación e inclusión social sólo fue consagrada como objetivo estatal durante los gobiernos del Partido dos Trabalhadores (2003-2016). El otro factor diferencial es la presencia del factor militar en las trayectorias del proceso industrializador brasileño; compromiso con un "modelo de desarrollo" que no se verifica en el caso argentino, todo lo contrario, tras el golpe militar de 1955.

Y esta es la paradoja de la relación bilateral en cuestión: la percepción de su importancia y potencialidad se construye como tal en el mismo momento en el que ya son muy evidentes las trayectorias históricas diferenciadas (derivadas de los procesos de industrialización).

## 2. Las transiciones democráticas y el MERCOSUR

Así es como sobre senderos que ya se han bifurcado[2] los años `80 traen las primeras aproximaciones "estratégicas" reales entre ambos países. Es cierto que hubo pasos previos, como los proyectos de Unión Aduanera del Plan Pinedo o la intención del ABC pronunciado por Juan Domingo Perón en 1953, o los Acuerdos de Uruguaiana en 1961, por nombrar algunas iniciativas. Pero los impulsos de los años ´80 llaman mucho más la atención –observados en perspectiva– por lo frecuente, sucesivos y concretos, como la Declaración de Foz (1985), el Programa de Integración Comercial (1986), el Tratado de Cooperación y Desarrollo (1988), hasta culminar en el Tratado de Asunción (1991).

Con la sombra de un Área de Libre de Comercio para las Américas impulsada por los Estados Unidos desde inicios de la década de los años `90, la propuesta del MERCOSUR se presentaría como una alternativa institucional capaz de sortear esa pretensión y valorar dos aspectos: por un lado, empujar a Brasil hacia un rol (ciertamente novedoso, desde el punto de vista histórico) de mayor conexión con la propia región sudamericana, potenciando pretensiones geopolíticas de otro nivel, y por el lado argentino, otorgar reaseguros de exportación y comercio con un (ahora) socio fundamental, algo necesario desde un punto de vista estructural de su economía. Con altibajos políticos, con los vaivenes propios de las modificaciones en los tipos de cambio en un país y otro, con los recelos de las asociaciones con terceros países o bloques, el MERCOSUR tuvo la posibilidad de consolidarse como un definido espacio institucional sobre todo cuando las coincidencias políticas entre los Presidentes de Argentina y Brasil fueron amplias. En este punto, es importante señalar que el desempeño de las respectivas cancillerías fue fundamental para el

2 Podría agregarse, como argumento a la caracterización sugerida de trayectorias nacionales que se van diferenciando, los años `90 reforzaron también la tendencia, sólo que de forma invertida: si la industrialización fue profunda y prolongada en Brasil, el neoliberalismo fue en los ´90 prolongado y profundo en Argentina; sobre el tema, véase: Rapoport, M. y Madrid, E. (2011).

avance: se convirtieron en esos engranajes clave que estrecharon las posibilidades de la alianza; vía MERCOSUR –y las otras instituciones como UNASUR y Celac– se fortalecería la noción de "relación estratégica".

Es cierto que la crisis internacional del 2008 y sus desdoblamientos tendrá consecuencias varias sobre la periferia latinoamericana; hacia el 2015/2016 –primero en Argentina y luego en Brasil– los rebotes ya tendrán efectos más recesivos, complejizando el vínculo bilateral.

## 3. De la relación estratégica al impasse regresivo

La (construcción de la) "relación estratégica" entró en una nueva etapa, regresiva, al consolidarse el golpe institucional a Dilma Rousseff en agosto del 2016 y al asumir definitivamente Michel Temer en la Presidencia del Brasil –momento histórico que, por otra parte, fue convalidado por Mauricio Macri, primer Presidente extranjero en saludar el cambio ocurrido, cuando todavía había ciertas dudas y distancias diplomáticas internacionales ante lo ocurrido–. A partir de entonces, la trayectoria es conocida: gracias a las condiciones creadas por el interregno de Michel Temer fue posible la llegada de Jair Bolsonaro a la Presidencia, con todo lo que ha significado en términos de vecindad y política exterior. Desde aquel momento, y más aún cuando asumió en Argentina Alberto Fernández, esa ya trabajosa "relación estratégica" no ha hecho más que acentuar su dirección inversa, desarmando muchos aspectos consolidados durante años, décadas.

Si bien es cierto que la pandemia mundial dio un freno brusco al comercio internacional de un modo general, lo que impactó sobre el ya menguante comercio bilateral entre Argentina y Brasil, la orientación general del gobierno de Jair Bolsonaro ha sido la de distanciarse intencionalmente lo más posible, renegando de las aproximaciones logradas. Circunstancia también válida para lo que es el MERCOSUR como espacio natural de realización de esa "relación estratégica". Más allá del entendimiento sobre el arancel externo común –que fue el centro problemático de varias reuniones de presidentes y de ministros durante años– fue premonitoria de lo que vino después la frase del Ministro de Economía brasileño, Paulo Guedes, al momento de asumir el cargo: "el MERCOSUR no es prioridad". Como tampoco lo era la Argentina en particular, siendo el primer viaje internacional de Jair Bolsonaro a Chile y no a su principal socio regional y vecino, tal como se venía acostumbrando luego de cada asunción presidencial.

Más allá de las reiteradas alusiones despectivas de Jair Bolsonaro –o, para el caso, alguno de sus hijos– al gobierno argentino, y a la Argentina en general, los contrastes y tensiones discursivas fueron la marca de los últimos tiempos: a) distantes en materia de posicionamiento frente al dilema hegemonía estadounidense/reorganización multipolar y avance de China; b) distantes en materia de política macroeconómica interna y apertura comercial externa; c) distantes frente a ciertos conflictos deflagrados en otras regiones - como en Palestina 2021; d) distantes ante "el caso Venezuela" (Grupo Lima versus Grupo Puebla); e) distantes respecto de las medidas a ejecu-

tar ante la pandemia del COVID-19 y su avance; f) distantes en muchas materias de las agendas políticas internas.

Un ejemplo claro de esta situación, y que sintetizó estas diferencias expresivas de orientaciones y perspectivas distantes, fue la elección del Presidente del BID en septiembre del 2020. En aquella oportunidad, quedó claro que para los Estados Unidos la región sigue teniendo una importancia geopolítica relevante, y que no estarían dispuestos a perder espacio, sobre todo frente a lo que ha avanzado China a partir de la iniciativa de la Franja y de la Ruta. En el marco de esa selección del BID Brasil fue para un lado y Argentina fue para el otro; todo un síntoma del momento en que se encuentra la integración regional sudamericana (Serrano Mancilla, 2020). De allí que pueda afirmarse que la "relación estratégica" atraviesa un impasse regresivo: no es tan sólo una falta de coordinación de posiciones, de agendas de tiempos distintos o de perfiles diferentes de liderazgo (situaciones que podían haberse manifestado como tales las últimas décadas, pero que se procesaban): aquí hay una brecha relevante más profunda. Que tiene como fondo excluyente formas de inserción internacional disímiles, lo que promueve distintas perspectivas de autonomía en materia de política exterior.

## Conclusiones

Al margen de las dificultades económicas actuales en cada uno de los países –con restricciones que afectan directamente el volumen de las exportaciones/importaciones, ya disminuidas respecto de lo que fueron antes de la pandemia– lo más urgente es lograr una reorganización de los términos de entendimiento recíproco en la relación bilateral. Se requiere, en primer lugar, de una reconstrucción del vínculo político, institucional (bilateral en el ámbito del MERCOSUR; de otros organismos supranacionales; o de otras instancias de actuación conjunta). Este entendimiento se vuelve indispensable para poder establecer un segundo paso: organizar agendas comunes, comerciales, diplomáticas, financieras y, eventualmente, productivas, que vuelvan a poner como horizonte la cuestión de las coincidencias. Hojas de rutas sobre temas varios que se tornan fundamentales en un contexto como el actual de fuertes transiciones geopolíticas, con la profundización de las distancias entre los Estados Unidos y China. Finalmente, y a partir de los pasos previos mencionados, relanzar el carácter "estratégico" de la relación argentino-brasileña; volver a colocar esta dimensión en el centro de la discusión pública, en las preocupaciones de las elites dirigentes de ambos países, de forma tal se anude nuevamente a la cuestión de la inserción internacional la cuestión de la integración.

Al respecto, resulta relevante tener en cuenta que, de no avanzar en estas direcciones, las diferencias estructurales mencionadas al inicio de estas páginas pueden llegar a ampliarse, pero en un sentido distinto al pasado: de forma más fragmentada, con menos probabilidades de ser reencauzadas desde alguna apuesta supraestatal de coordinación, con la incertidumbre que esto

supone en un momento de crisis; de allí que la necesidad más inmediata sea frenar ese "impulso regresivo" en el que se encuentra el vínculo Argentina-Brasil.

## Referencias bibliográficas

Actis, E. (2019). ¿El final de una alianza estratégica? Buenos Aires: NUSO.

Candeas, A. (2005). Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. Revista Brasileira Política Internacional. Núm. 48.

Grimson, A. (2014). Pasiones Nacionales, política y cultura en Brasil y Argentina. Buenos Aires: Edhasa.

Markwald, R. y Fausto, S. (2020). Brasil e Argentina: Para Onde Vai a Relação? Revista Interesse Nacional. Núm. 58. Disponible en: http://interessenacional.com.br/2020/01/08/brasil-e-argentina-para-onde-vai-a-relacao/

Rapoport, M. y Madrid, E. (2011). Argentina-Brasil. De rivales a aliados. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Salas Oroño, A. y Melendi, L. (2017). El desarrollismo en Brasil y Argentina: notas para un estudio comparativo. E-l@tina - Revista electrónica de estudios latinoamericanos. Núm. 58, Vol. 15.

Salas Oroño, A. (2015). Argentina y China: una relación estratégica en construcción. En S. Vaca Narvaja (Ed.). ¿Por qué China? Miradas sobre la Asociación Estratégica Integral. Remedios de Escalada: Editorial de la UNLA.

Serrano Mancilla, A. (2020). ¿Lo que se gana, a pesar de la derrota en el BID? Celag. Disponible en: https://www.celag.org/lo-que-se-gana-a-pesar-de-la-derrota-en-el-bid/



# SEGUNDA PARTE


B10
1020

# La región de cara a un escenario de reconfiguración global

**Por Oscar Laborde**

## Introducción

En el momento actual, la región se encuentra en una etapa crucial y en una posición geopolítica que le permite repensarse y re-articularse de cara a la nueva construcción de un mundo multipolar. Frente a la perdida de la posición de hegemón unipolar de los Estados Unidos, la región puede apelar a su experiencia de integración de las últimas décadas para proponerse –y transformarse– en uno de esos nuevos polos que conforman la nueva estructura global. En este capítulo se da cuenta de este recorrido posible, mirando la actualidad de la región desde una doble perspectiva y recuperando las experiencias de integración regional, proponiendo una manera de reconstruir la región integrando la diversidad política e ideológica que hoy se expresa en nuestro sub-continente.

## La perspectiva internacional

Para analizar la situación de América Latina y la región es inevitable analizar lo que sucede hoy en el mundo. Un mundo claramente multipolar después del sueño del hegemón unipolar que alentó los Estados Unidos en la última década del siglo pasado, luego de la caída del socialismo real y de la Unión Soviética y que 30 años después ya no tiene ese paisaje de "fin de la historia" con un neoliberalismo eterno con el que muchos intelectuales estadounidenses soñaron por aquellos días. La reconstrucción de la Federación de Rusia a partir del liderazgo de Vladimir Putin y el surgimiento de China como nueva potencia global de la mano de Xi Jinping le dan una nueva fisonomía de Grupo de 3 a las principales discusiones mundiales y ponen en crisis a todo el diseño institucional multilateral pergeñando por los Estados Unidos desde la década del ´50, hoy incapaz de ser otra cosa que una burocracia de escasa influencia real. A esto se suma el desarrollo de India, la pretensión de mayor autonomía de la Unión Europea para con las políticas de Washington, el renacer del Commonwealth de la mano del Brexit y la aparición de organismos como los BRICS y la Organización de Cooperación de Shanghái, claramente ajenas a la pretendida influencia de los Estados Unidos.

Mientras esto sucede y no sin dificultad, los Estados Unidos intenta (infructuosamente) volver a ocupar un centro de escena con múltiples estrategias de influencia, injerencia y soft power, pagando el costo del abandono que habían tenido durante la presidencia de Donald Trump, quien entre sus primeras decisiones desestimó de plano aquella histórica alianza transatlántica.

En ese mundo multipolar, la región sólo tiene un destino virtuoso para sus pueblos: transformarse en uno de esos polos del nuevo mundo multipolar. Otros analistas opinan, sin embargo, que puede haber un nuevo acuerdo de "zonas de influencia", como aquellas viejas Conferencias de Yalta y de Postdam que generaron el inicio de la bipolaridad. Hoy los Estados Unidos intenta acuerdos similares con China, pero su pérdida de influencia es manifiesta. También lo es el crecimiento de nuevos actores autónomos de estos dos centros de poder.

El fenómeno China debe ser considerado desde diferentes aspectos. Es un emergente claro y actor principal en este mundo multipolar y es difícil abordarlo si no se tienen en cuenta algunas consideraciones imposibles de abordar desde la clásica mirada de occidente de la teoría del Estado y del mercado. La concepción del tiempo que tienen los chinos viene desde su filosofía milenaria. Desde Confucio y en tiempos más recientes los aportes de Mao y Deng Xiaoping desarrollan una concepción del tiempo y del sentido de la vida, muy poco entendible desde Occidente, ya que esta mirada no plantea objetivos inmediatos sino el camino a recorrer, un tiempo circular, un transitar el camino más que un llegar a destino. La otra cuestión clave es entender el rol del Estado. China pasa de ser un país feudal a ser una planificación estatal centralizada, es decir, no transita el período burgués que se da en los otros grandes países que forman el mundo actual. Se transforma de una sociedad feudal a una sociedad donde la planificación del Estado es principal. Esto sucede tanto cuando se aplicaba el comunismo más tradicional, más del marxismo tradicional, muy parecido a la Unión Soviética, con las características de Mao, pero también sucede ahora en un intento por desarrollar el mercado, donde China plantea que el capitalismo tiene 200 años y el mercado 4.000 años, subrayando que el mercado siempre existió. Pero, el factor principal para comprender el desarrollo de China es la planificación estatal.

Durante la presidencia de Richard Nixon y con la gestión de Henry Kissinger, los Estados Unidos apoyó a China para impedir que se transformara en un aliado de la Unión Soviética. Esa oportunidad fue muy bien aprovechada por China para desarrollarse, lo que en principio coadyuvó al aislamiento y posterior caída de la Unión Soviética, pero años después significaría el mayor dolor de cabeza de los Estados Unidos en décadas. Con las teorías y el liderazgo de Deng Xiaoping, China inicio un desarrollo indetenible y hoy compite en todos los terrenos con los Estados Unidos donde son liminares y fundadores de ese desarrollo la política comercial china y sobre todo su incorporación a la Organización Mundial de Comercio, muchas veces incluso litigando contra los Estados Unidos por no cumplir las propias reglas que estos diseñaron para hegemonizar el comercio global. También le compite en lo financiero, ya que, a pesar de que los Estados Unidos es, junto a Reino Unido, el mayor poder financiero global, ha

creado el Banco de Desarrollo y Cooperación y logró asociarse a importantes capitales, incluso capitales históricamente aliados a los Estados Unidos. China adoptó la estrategia de competir con los Estados Unidos en todos los frentes económico-productivos, financieros, tecnológicos y comerciales. De la misma forma que los Estados Unidos impuso el GAFA –Google, Apple, Facebook, Amazon–, China ha impuesto una empresa que hace lo mismo. En lo geopolítico, ha logrado una cantidad de aliados que le dan protección (sobre todo el mar de China), mientras relanza la Ruta de la Seda hoy renombrada One Belt One Road para encontrar, a su vez, alternativas logísticas que le permitan evitar el intento por trabar sus exportaciones e importaciones vía mar de China, donde de manera incomprensible se encuentra el 60% de la fuerza naval de los Estados Unidos.

Mientras tanto, los Estados Unidos intenta recuperar viejas herramientas, como el acuerdo Quad –los Estados Unidos, Japón, Australia e India–, con la intención de impedir el desarrollo de China hacia el sur, hacia el océano Índico y los alrededores de Australia. La administración Biden ha presentado este acuerdo político para tratar de compensar la influencia de China en esa región. Así, los Estados Unidos intenta recuperar un tiempo perdido durante el gobierno de Trump, que había desmontado los principales pilares de la política de posguerra de los Estados Unidos: las Naciones Unidas como su pata política, la OMC como su pata comercial, la OTAN como su pata militar. También se desvinculó de la Alianza Transatlántica con Europa y no solamente la denostó, sino que produjo el rompimiento de la Unión Europea impulsando el Brexit en Reino Unido. Ahora Joe Biden intenta recomponer las relaciones con la Unión Europea, influir más firmemente en América latina y África, relanzar el acuerdo Quad y tratar desde allí enfrentar este enemigo.

¿En cuánto nos importa esto a América Latina? Es fundamental, porque de la suerte de esta confrontación y sobre todo de cómo la transite nuestra región va a depender su suerte. América Latina tiene la necesidad de ser un polo en un mundo multipolar, con una integración que le permita tener una voz propia, tener una posición, tener condiciones con los diferentes polos de poder e intercambiar desde posiciones de fortaleza o tendrá que ser socio incondicional de uno o de otro. Porque no está solo el peligro en aliarse incondicionalmente con los Estados Unidos, también lo está en suponer que puede ser ventajosa una alianza incondicional con China. Ninguna de estas opciones es lo ideal. Nosotros debemos interactuar en este mundo desde una posición de autonomía estratégica.

## La perspectiva regional

Ante ese panorama, la región tiene que, imprescindiblemente, poder integrarse. Poder trabajar combinadamente tiene una experiencia reciente, en los años 2000. Siempre se habían dado momentos desacoplados de existencia de gobiernos populares que habían logrado muchos derechos: la Revolución Mexicana, Getulio Vargas, el peronismo por supuesto. Gobiernos que

habían logrado desarrollos importantes de mejora en las condiciones de vida del pueblo y de incorporación de las grandes multitudes a través de los derechos. Lo principal de estos gobiernos populares fue constituir derechos sociales, derechos que, al desarrollarlos, permitía a los más humildes acercarse a la posibilidad mejorar su situación y estar en condiciones más parejas con el resto de la población.

Sin embargo, la historia de América Latina es la historia de las elites en complicidad con el Imperio gobernando contra el pueblo, la confrontación de esas elites contra el movimiento popular por intereses comerciales e incluso por posición ideológica. Esa es la historia de nuestra región. Es decir, todos los hechos se explican desde esa perspectiva. Entonces, en esa pelea del movimiento popular al caer la Unión Soviética y al defeccionar la socialdemocracia europea en su esfuerzo por un Estado de bienestar aparecen fenómenos muy nacionales. Es decir, los sectores populares tienen que abrevar en su origen, en su historia, para encontrar respuesta. Y allí encuentran respuesta los diferentes países. Venezuela con el bolivarianismo y la jefatura de Chávez, Brasil con la tradición de las luchas obreras, Argentina con la historia del peronismo y la lucha de los '70, Evo Morales en la tradición de los movimientos indigenistas, son todos procesos que similares en cuanto a defender los intereses del pueblo, similares en cuanto a su vocación de integración, pero muy diferentes en sus características. Y eso fue la virtud, es decir, que cada país pudo desarrollar un proceso, un movimiento, muy acorde con su historia.

Ello tuvo su momento de mayor expresión cuando se enuncia "NO AL ALCA". El ALCA era un objetivo muy preciado de los Estados Unidos, que tenía cuatro pasos: absorber la economía de Canadá, el acuerdo NAFTA con México, luego era hacer acuerdos de libre comercio con los países andinos y la alianza de libre comercio de toda América. Eso se impidió, fue un momento histórico, los Estados Unidos nunca había sufrido una derrota diplomática ni política de esta magnitud y eso encontró el mejor momento porque, además de poder desarrollarse las economías y los países, ganar autoridad en el mundo, mejorar las condiciones de vida de la gente, esa integración, que creció a partir del "NO AL ALCA", lo colocó en un lugar en el mundo, en un polo.

A partir de ese momento, creció el MERCOSUR, no solamente porque se incorporó Venezuela, sino porque nunca hubo un comercio intrarregional tan fuerte y se tuvieron en cuenta los aspectos ciudadanos, sociales y culturales de la región. También se creó la UNASUR, lo más representativo del momento, ya que nunca los presidentes de América del Sur (o más bien, solamente en una ocasión, con el IRSA, ese proyecto relacionado a los grandes grupos económicos) se habían reunido y empieza allí, con la UNASUR, la creación de diferentes Consejos que demuestran la virtuosidad de esta unión. Primero que es una unión de naciones, que tuvo que ser aprobada por cada uno de los 12 Congresos para que pudiera ser aprobada y ponerse en vigencia. Y luego, los Consejos que se crearon, entre los que se destaca el Consejo de Defensa, donde cambia sustancialmente la hipótesis de conflicto que, en vez de ser la guerra de un país contra otro, que era ficticia y que llamaba a no asociarse, se desanda el camino de

una potencial guerra de la Argentina contra el Brasil y se plantean nuevos escenarios logísticos fronterizos internacionales. Entonces, se modifica la hipótesis de conflicto y se constituye una idea de preservar en conjunto el capital principal de Sur América: el agua, la biodiversidad, los combustibles, los alimentos. El otro gran logro de UNASUR fue el Consejo de Infraestructura, que logra invertir 5 mil millones de dólares, sobre todo en hilvanar al interior de subcontinente la infraestructura. Hasta ese entonces, toda la infraestructura estaba preparada por el Imperio para poder importar o exportar por el Atlántico o por el Pacífico. Entonces toda la infraestructura terminaba en los puertos. Lo que hacía este Consejo de Infraestructura era empezar a elaborar toda la planificación de infraestructura para conectarse entre sí a los países de la UNASUR. Y se empieza a estudiar una cuestión muy interesante, se comprende que para hacer algunos proyectos de investigación y luego de producción tal vez un sólo país no podía involucrarse en un gasto tan grande. Por ejemplo, para investigar y explotar el litio tal vez Bolivia no pueda pero que interesante sería, y así lo planteaba la UNASUR y el Consejo de Inversiones y Desarrollo, hacer la investigación e invertir conjuntamente en su extracción y luego aprovechar los réditos conjuntamente.

Se crea luego la CELAC, que es una unión de Estados latinoamericanos y caribeños que tenía una gran diferencia con la OEA, donde estaban los Estados Unidos y Canadá. A la CELAC se le sumaba Cuba, y en esta suma y resta vemos su intención política. Es natural que, por no estar en el mismo continente, ni los intereses, ni la historia, ni el idioma, ni los objetivos viejos y actuales de los Estados Unidos y Canadá coincidieran con latinoamericanos y caribeños. Más bien hasta se podría decir que son antagónicos. Por eso, esa idea de lo panamericano es equívoca porque justamente lo que hace es mezclar países que tienen intereses completamente contrapuestos.

Aquello no fue soportado por el Imperio y entonces comenzó todo un proceso de atacar el movimiento popular, debilitar y derrocar a los gobiernos populares y este proceso comenzó en Honduras en el 2009, con el golpe a Manuel Zelaya. Cada estrategia de injerencia de los Estados Unidos siempre comienza por Centroamérica. Este proceso luego continúo con la destitución de Lugo, dentro del MERCOSUR y provocando un golpe a su interior. A pesar de la reacción este plan no cesó y luego del triunfo de Mauricio Macri en las elecciones de Argentina 2015 efectivamente se aceleró.

Esta contraofensiva, comprendiendo que efectivamente se había armado una articulación muy interesante de naciones latinoamericanas, plantea diferentes conceptos que se desarrollan simultáneamente: uno es el lawfare, el otro es la creación de una nueva derecha. Ellos comprenden que con el mantenimiento de la derecha tradicional era muy difícil que pudieran ganar elecciones, y después sobrevendría el acoso tradicional: el espionaje, los golpes de Estado cuando hiciera falta, como en Bolivia. Pero esta contraofensiva conservadora no alcanzó a constituirse como reversible. Si hubo una etapa del 2000 al 2015 donde hubo una época virtuosa, donde los movimientos populares llegaban mayoritariamente a los gobiernos y luego los

gobiernos articulaban entre sí, esto no alcanzo para constituir una institucionalidad popular irreversible. En 2015, el triunfo de Macri en la Argentina dispara automáticamente el ataque a Brasil con la destitución de Dilma Rousseff, la posterior prisión de Inácio "Lula" Da Silva, la traición forzada de Lenín Moreno a Correa y después, por supuesto, como decíamos el golpe de Estado en Bolivia.

Aquí hay que resaltar que ello no alcanza, porque hay un movimiento popular que tiene conciencia, que tiene experiencia, que recuerda cómo fue el proceso anterior y entonces en un mundo que está en disputa, América Latina también está en disputa. Disputa en los proyectos históricos de las elites que son el modelo de economías extractivas de enclave, agroexportadora, minera y petrolera contra los proyectos nacionales relacionados al desarrollo de una industria nacional y un comercio interregional, eso en esencia es lo que planteó Juan Domingo Perón.

La nueva derecha regional no logra transformar esta ofensiva en irreversible, entonces estamos en este momento en disputa. Un momento que tiene esta confrontación histórica con dos características: a los dos proyectos le falta la frescura que tuvieron en su momento. En los '90, el modelo neoliberal tenía un horizonte de época, aunque sea ficticio: las privatizaciones, el esfuerzo personal, el emprendedorismo, la meritocracia, momentos y estrategias que iban a llevarnos a una mejor condición de vida. Y, por supuesto, la práctica de los movimientos populares que tiene también un horizonte de época y una realidad.

Hoy el neoliberalismo no puede presentar como factible esas mismas banderas que reivindica hace 30 años porque se demostraron ineficientes, entonces le falta esa frescura, le falta ese horizonte de época. Por eso es que aparecen algunas expresiones de ultraderecha que tienen horizontes de época muy brutales, como el caso de Javier Milei en la Argentina o de José Antonio Kast en Chile, donde el objetivo es, claramente, ir contra los migrantes, contra los sectores pobres. Aunque parezca un horizonte de época brutal, que lo es, es una expectativa que se tiene y esa derecha también se desarrolla en Europa con las mismas características.

Al movimiento popular tal vez le faltó en 2015 escribir lo que sería su segundo capítulo, esa idea donde luego de lo concretado había que dar un salto en profundizar lo conquistado. No bastaba con reiterar, como decía García Linera: si no se avanza, se retrocede. No había posibilidad de quedarse en ese momento, porque, claro, por suerte los sectores populares que iban consiguiendo derechos pedían ampliación de sus derechos, pedían continuar con esas mejoras y no hubo capacidad, no hubo la audacia o no hubo las condiciones internacionales o económicas para poder dar ese salto. Y, por otro lado, también faltó consecuencia en la integración.

En los últimos años, del 2012 al 2015, esencialmente en Brasil y Argentina faltó consecuencia en profundizar la integración que se había realizado. El movimiento popular encontró la forma de frenar esta ofensiva conservadora con movilizaciones contra las medidas neoliberales. Si uno tuviera que poner solamente una característica de la época son las movilizaciones de los sectores populares contra las medidas neoliberales. Como segunda cuestión,

el movimiento popular supo trabajar sobre la unidad y la amplitud; la unidad es reunir a quienes piensan como uno: la unidad de lo común; la amplitud es encontrarnos con quienes no piensan como uno, que es un esfuerzo porque luego ya en el gobierno esa heterogeneidad represa dificultades.

Aquel desafío se planteó en el movimiento popular mayoritariamente para unir lo diverso en la necesidad de enfrentar lo antagónico. Es importante también destacar el tema de la convivencia de los líderes históricos con los líderes emergentes, lo cual puede ser una gran potencia o una gran dificultad. Todavía el movimiento popular está transitando ese camino de cómo administrar la experiencia de la convivencia de Evo con Arce y Choquehuanca, la convivencia de un dirigente histórico como Rafael Correa con el candidato a presidente Andrés Arauz, o situaciones como las de Perú donde la convivencia del jefe del partido Vladimir Cerrón Rojas con Pedro Castillo está muy deteriorada. En la Argentina la convivencia de la líder natural del espacio Frente de Todos, Cristina Fernández de Kirchner, con el presidente Alberto Fernández, es un desafío que se debe administrar correctamente.

Es un tiempo de victorias cortas y de derrotas cortas. Esta puja, esta inestabilidad, esta falta de fuerza que tiene cada movimiento hace que las victorias electorales o políticas no duren por mucho tiempo y las derrotas tampoco. Vemos, por ejemplo, que en Bolivia se da un golpe de Estado y al año vuelve el MAS con más votos de los que había sacado. También vemos un triunfo de Pedro Castillo en Perú muy acosado luego. Es decir, no se alcanza a cristalizar el proyecto de la derecha cuando triunfa ni de los sectores populares cuando triunfan. El triunfo de "Lula", de darse en Brasil, puede desequilibrar favorablemente este empate de los sectores populares con las elites pro imperiales, porque, en ese caso, ya el peso específico de Brasil no será lo mismo que de otros países y, por supuesto, si ganara Bolsonaro las consecuencias de un país que lo reelige tampoco serían las mismas para toda nuestra región. Pero mientras eso suceda, habrá momentos de victorias cortas y también de derrotas cortas. Por último, de esta mirada de nuestra parte sobre la región podemos decir que las características principales cuando pensamos América Latina es que debemos pensarla en su conjunto, incluyendo el Caribe, dedicándole una atención especial a América del Sur porque es un subcontinente que tiene una historia en común, porque tiene coincidente fechas de la independencia, porque ha hecho ya una práctica de integración y porque tiene sobre su espacio, tanto geopolítico, como cultural y económico, menos influencia de los Estados Unidos que la que puede tener Mesoamérica.

## Conclusiones

Para pensar el MERCOSUR hay que tener en cuenta que en este momento el mundo tiende a regionalizarse, que la pandemia ahondó este fenómeno que viene con anterioridad, que tiende a acortar las cadenas de valor globales, con el cual el sudeste asiático, el norte de América, con Ca-

nadá, los Estados Unidos y México, Europa y otros países tienden a ser el circuito comercial más breve, más corto. Entonces América del Sur tiene que mirar ese fenómeno y preocuparse más por su regionalización. El MERCOSUR tendrá que tener en cuenta ello, renovar un desarrollo industrial, donde está claro que en esencia será una industria nacional pero no empujar en su conjunto a toda la industria nacional, sino hacer un estudio selectivo de cuáles son las industrias de cada país que presentan mejores posibilidades y desarrollar, invertir y apostar a esas industrias que deberán generar trabajo nacional con buenos salarios, cuestión que hará virtuoso el proceso. Un Estado que ayuda a una industria nacional, una industria nacional que se venda a través del comercio argentino, el comercio argentino que lo ejercitan obreros bien pagos y que eso produce virtuosamente el desarrollo nacional.

Y a ello hay que sumarle la integración regional. Hay que repensar Sudamérica y el MERCOSUR como una región bioceánica. Es natural que el subcontinente es bioceánico, pero nunca se consideró como tal. En este momento, más que nunca, por el desarrollo del sudeste asiático, por el desarrollo de China, hay que pensar el subcontinente con su condición de birregional. Por eso, los corredores bioceánicos son una herramienta para eso y tendrán que tener en cuenta no solamente dónde transitan sino cómo articula, cómo conviven, cómo se complementan con la red vial y la red ferroviaria local y cómo ayudan a desarrollar los comercios de cada lugar. Ese es el desafío para América del Sur, un desafío de ser un polo en un mundo multipolar, un desafío de tener proyectos populares que lleguen a los gobiernos, un desafío de convivir con aquellos gobiernos que no tengan la misma característica política y recuperar aquellas tradiciones como las de UNASUR que funcionó con gobiernos populares, pero también integró y respeto a gobiernos como el de Santos en Colombia, el Piñera en Chile o el gobierno de Duarte Frutos en Paraguay.

Es decir, más allá de que el motor debe ser un proyecto popular, que tiene mucho interés en el desarrollo nacional y en la integración, deberá hacerse esta integración de tal manera de que también puedan participar en ella gobiernos que no tengan exactamente las mismas posiciones ideológicas de lo que se conoce como nuevo populismo latinoamericano.

Es un desafío importante, clave, si América Latina en esa disputa no logra imponerse y no logra ser un polo en un mundo multipolar quedará expuesta al vértigo de estas luchas que intentamos describir al comienzo y ser socio incondicional de algunos de ellos y eso, efectivamente, es un destino muy triste.

## Referencias bibliográficas

Detsch, C. (2018). Escaramuzas geoestratégicas en el 'patio trasero': China y Rusia en América Latina. Revista Nueva Sociedad. Núm. 275.

Morgenfeld, L. (2005). Argentina ante el ALCA en el contexto de la integración americana del último siglo. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005.

Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 28. Núm. 1.

# Reconfigurar el MERCOSUR para una globalización en tensión

**Por Rossana Surballe**

## Introducción

El MERCOSUR cumplió 30 años de un sostenido camino común recorrido desde la firma del Tratado de Asunción. Aquel 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay tomaron la firme decisión política de trabajar por la integración en pos del desarrollo económico con justicia social de nuestros países.

Habiendo transcurrido más de tres décadas desde inicio del proceso, la variable que continúa determinando el ritmo y alcance de su desarrollo sigue siendo la voluntad política de sus socios. La dimensión que adquiere esta voluntad política es el resultado de las percepciones de cada uno de ellos respecto de los otros, de la ambición con que es encarada la integración en tanto consecuencia de los incentivos internos y externos, y también del reconocimiento de una identidad común capaz de aventar las desconfianzas políticas y de seguridad, así como de promover la cooperación y la integración económica.

El MERCOSUR es el instrumento de política exterior más relevante de los últimos años, que nos ha permitido avanzar desde una lógica de rivalidad hacia una de cooperación. En estos años, además de un mercado común –con sus fortalezas y debilidades–, hemos construido una zona de paz sin fisuras. Eso es un valioso activo intangible para nuestros pueblos e instituciones, así como para muchos socios, inversores y emprendedores de distintas latitudes. El proceso de integración del MERCOSUR fue una apuesta por crear un esquema de beneficio recíproco que se contrapusiera a la lógica de suma cero que había caracterizado a los gobiernos de facto que habían conducido a nuestros países hasta mediados de los años ochenta. Es decir, el fin último era construir un modelo de beneficio compartido en donde el comercio generase ganancias para todos los países a través de la ampliación del mercado, de las economías de escala y de la especialización, haciendo más competitivos a nuestros sistemas productivos.

En definitiva, el MERCOSUR fue concebido como plataforma para el desarrollo económico y comercial. En las líneas que siguen, se intentará reflejar sucintamente el camino transitado y el capital institucional y la construcción de mercado que implica el bloque para sus miembros, para luego hacer un ejercicio de reflexión respecto a su vigencia y utilidad como herramienta de vinculación con la economía global.

## 1. Una plataforma de integración construida.

Comenzando en 1991, creamos una zona de libre comercio para que nuestros bienes y servicios circulen sin restricciones, y también un arancel externo común. Esto permitió que nuestro comercio creciera vigorosamente. En estos años, también conseguimos promover un intercambio de productos con valor agregado entre nuestros socios que dinamizó actividades de exportación no tradicionales y creadoras de puestos de trabajo de calidad, en rubros como biocombustibles, químico y petroquímico, plásticos, productos farmacéuticos, siderurgia, automotriz, entre otros. Efectivamente, mientras que los países del MERCOSUR son tradicionalmente fuertes exportadores de productos primarios, muchas de las exportaciones que se realizan entre los socios del bloque son productos industrializados. Durante las primeras décadas de integración el incremento del comercio intra MERCOSUR fue mayor al global y triplicamos el comercio entre nosotros si lo comparamos con el inicio del proceso de integración. Un comercio que creció en volumen, pero también en calidad y valor agregado.

En efecto, una evidencia del éxito inicial del rumbo adoptado se vio reflejada en que entre 1995 y 2017 el comercio intra MERCOSUR se duplicó, pasando en aquellos años de menos de 40.000 millones de dólares anuales de intercambio a aproximadamente 80.000 millones de dólares, alcanzando picos (en el año 2011) de más de 120.000 millones, resultando en un impacto especialmente significativo para sus miembros[1].

Si miramos el comercio intra bloque de sus miembros, en su conjunto es, luego del Caribe –que lidera este ranking con el 25%–, el espacio regional con mayor comercio interno. Efectivamente, para nuestros países este comercio representa aproximadamente el 15% del total. Ello contrasta, por ejemplo, con lo que ocurre al interior del otro gran conglomerado regional, la Alianza del Pacífico, para la que su comercio endógeno representa sólo en torno al 3% de sus exportaciones, una proporción menor a la de sus ventas externas al MERCOSUR (estimadas en 4%)[2]. Pero lo que es aún más significativo es que del total de las exportaciones intra bloque del MERCOSUR, el 71% corresponde a manufacturas de origen industrial, siendo, en consecuencia, determinante para cualquier proyecto de fortalecimiento industrial y desarrollo tecnológico. Por otra parte, nuestro bloque exporta anualmente más de US$ 120 mil millones en alimentos. Ese número nos coloca en una posición de relevancia internacional y es central en nuestras negociaciones comerciales internacionales.

El MERCOSUR es también para nuestros países la plataforma de inserción en el mundo. Desde sus primeros años, el bloque buscó avanzar en acuerdos comerciales con todos los países de

1 Centro de Economía Internacional (CEI). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

2 Centro de Economía Internacional (CEI). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

la región, lo que significó construir un área de libre comercio con la mayor parte de los países de América Latina. También en estos años se han negociado acuerdos comerciales con la Unión Europa, la EFTA, Israel, Egipto, India, los países del sur de África, entre otros. Hoy en día el MERCOSUR cuenta con una de las agendas comerciales más dinámicas del planeta. Tiene negociaciones activas con siete contrapartes que comprenden 36 naciones: la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, Canadá, Corea, Singapur, Líbano e Israel y diálogos exploratorios con Vietnam e Indonesia. Hemos hecho propuestas negociadoras a nuestros socios de América Central y República Dominicana. Mantenemos conversaciones con India y aspiramos a iniciar un diálogo con la unión económica euroasiática y en diseñar una estrategia de inserción en África.

El MERCOSUR es un espacio catalizador de principios y valores compartidos, que ha favorecido la consolidación de las instituciones democráticas en la región, el respeto a los derechos humanos y el reconocimiento a la diversidad. La cooperación dentro del bloque se extendió a numerosos ámbitos: desde empleo, educación, derechos humanos y ciencia y la tecnología, hasta defensa. Una parte importante de los logros del proceso se ha traducido en beneficios para nuestra gente, reflejados en el Estatuto de la Ciudadanía MERCOSUR. Este espacio común trasciende las divergencias coyunturales y los ciclos políticos.

## 2. ¿Dónde nos encontramos y hacia dónde ir?

La conmemoración de estos treinta años de un camino común nos encuentra atravesados por una pandemia que ha desestructurado las bases mismas del mundo que conocíamos y que se suma a desafíos globales preexistentes como el cambio climático, la inestabilidad del sistema financiero internacional y la desigual distribución de los beneficios del comercio y la tecnología. Todos estos desafíos requieren de la acción colectiva y demandan respuestas cooperativas e instituciones regionales y multilaterales capaces de generar compromisos estables.

Es imperioso reflexionar sobre los esfuerzos que debemos realizar para alcanzar resultados satisfactorios en las cuestiones pendientes vinculadas con el arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas y la adopción de acuerdos sectoriales como, asimismo, es clave ser pragmáticos y acordar una agenda externa común que fije prioridades y que esté interrelacionada con la agenda interna del bloque, anclada en una visión de desarrollo de nuestros sectores productivos.

La salida de la post pandemia se encuentra aún muy marcada por el fuerte vínculo regional. Obviamente, el ejemplo sobresaliente es el que ofrece el intercambio entre los socios más grandes. Durante el período enero-agosto del año 2021, la Argentina ocupaba el tercer lugar como socio comercial de Brasil, con una participación del 4,6% en la corriente de comercio exportador del gigante sudamericano, mientras que, este último, ratificaba su primera posición como socio comercial de nuestro país, con poco menos del 15% de los embarques con ese destino. Se confirma,

asimismo, el fuerte contenido de bienes industriales en este intercambio, con una participación sobresaliente del sector automotor y autopartista[3].

Es relevante señalar que entre los objetivos productivos que motivaron la participación de nuestro país en este proyecto de integración, debemos contabilizar la concepción del MERCOSUR como una plataforma desde la que se pudieran generar incentivos para el desarrollo de tecnologías competitivas y estimular el aprendizaje operativo comercial del sector manufacturero argentino, particularmente de nuestras PyMEs. Efectivamente, aún hoy continúa ofreciendo un espacio accesible y manejable para un sector empresarial nacional carente de escala, y de recursos logísticos y financieros para lanzarse a mercados más alejados y exigentes.

No obstante, es evidente que el proceso de aprendizaje y de mejora competitiva de las estructuras productivas del bloque quedó a mitad de camino. De hecho, son escasos, y claramente insuficientes, los ejemplos de sectores productivos no vinculados a los agro-negocios que lograron trascender exitosamente las fronteras regionales. De modo tal que, las estadísticas comerciales evidencian que a medida que nos alejamos de la región baja el valor agregado de nuestras exportaciones. Esta especialización regresiva no sólo significa exportar empleos a países que procesan nuestros productos primarios, sino que afecta directamente las posibilidades de mayor vinculación entre nuestras estructuras productivas.

Si bien desde su constitución el MERCOSUR demostró ser una herramienta fundamental de la política exterior de sus miembros, y lo hizo con gran flexibilidad para resistir a los cambios de vientos políticos, crisis económicas y mutaciones en el escenario internacional, no es menos cierto que en el proceso de transformación de las estructuras de poder y de los flujos comerciales y económicos mundiales, nuestra región fue perdiendo relevancia.

Nuestros sistemas productivos no lograron un acoplamiento óptimo con la reconfiguración del comercio y la producción que se fue generando a escala global. Evidentemente, el MERCOSUR desempeña un papel marginal en la red de cadenas globales de valor, el que se reduce a unos pocos sectores industriales, de un modo inconexo y sin participar de los eslabones más dinámicos de ese esquema comercial.

Asimismo, el bloque también participa desde el lugar de proveedor de insumos y materias primas que alimentan a cadenas de valor cuyos tramos generadores de fuentes laborales y mayores rentabilidades están fuera de nuestro espacio común.

Por su parte, la pandemia impuso urgencias y presiones a los sistemas de salud que se encontraron amenazados y doblegados en sus capacidades de respuesta. Situación que devolvió a su lugar de preeminencia a los recursos objetivos de poder y a las capacidades económicas de los Estados en cuanto a sus interrelaciones.

3 Centro de Economía Internacional (CEI). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Así, se revalorizaron y se reforzaron los bloques regionales en detrimento de una economía y un comercio globalizados. Los acuerdos regionales ganaron relevancia como herramientas para afrontar las amenazas comerciales, y para articular programas y proyectos de abastecimiento oportuno y seguro de insumos para la salud destinados a atender a sus poblaciones. También se consolidaron como referencias para adquirir capacidades de autosuficiencia que les permitiera a sus miembros afrontar las nuevas, y según muchos analistas, esperables amenazas sanitarias o catastróficas con impacto masivo que nos depara el futuro.

En este sentido, la pandemia desencadenada por el COVID-19 generó un escenario que, superada la crisis global que ocasionó, debería ser afrontado como una oportunidad para que nuestros países redefinan su modelo de inserción internacional, reorientándolo hacia una alternativa dinámica y beneficiosa para nuestro desarrollo. En un contexto de disputas globales por el acceso, primero a insumos sanitarios y luego a las vacunas antivirales, sumado a los impedimentos que surgieron en todos los continentes para desarrollar el comercio con normalidad y fluidez –lo que provocó amplios problemas de abastecimiento– se desarrolló una corriente de opinión que revaloriza los esquemas de integración regional, por ofrecer esta mayor previsibilidad sumado al peso específico negociador.

## 3. Los desafíos que vienen

Conscientes de que las disparidades de poder, ya no sólo en el plano estatal sino frente a actores privados con capacidades económicas y financieras superlativas, están cristalizadas, hoy más que nunca, las respuestas a los dilemas del subdesarrollo, del crecimiento y de la inequidad no se darán atenuando el MERCOSUR sino adaptándolo y fortaleciéndolo. El peso específico que nuestros países ganan conjuntamente sigue siendo el principal activo que sostiene la valoración del proceso de integración.

Sin dudas, uno de los primeros e imprescindibles desafíos, es recobrar la potencia económica y comercial que caracterizó al MERCOSUR durante los primeros años del proceso y que en sus orígenes impactó fundamentalmente en el intercambio de bienes con valor agregado. Para lograrlo, el bloque deberá afrontar los retos que implican la pérdida de dinamismo exportador, tales como la tendencia a la desintegración de su estructura productiva, la baja participación en las cadenas globales de valor y la primarización exportadora.

Nuestro bloque necesita actualizar tanto su estructura institucional como alguno de sus instrumentos comerciales. Nuestra agenda de reformas es dinámica. Hemos incorporado las compras públicas, adoptado disciplinas sobre comercio electrónico y ahora estamos profundizando nuestros compromisos en materia de comercio de servicios. La economía del siglo XXI necesita también un MERCOSUR del siglo XXI.

La hora demanda un proceso de dinamización y profundización de la integración que priorice la planificación productiva regional en torno, fundamentalmente, a las oportunidades que

se vienen desarrollando en los sectores más vigorosos y modernos. Es decir, aquellos impulsados especialmente por la agenda ambiental, la frontera tecnológica y los desarrollos informáticos. Esto implicará otorgar un lugar institucional y un papel determinante en la generación de políticas regionales a las carteras de nuestros gobiernos dedicadas a la producción, la planificación económica y el desarrollo de infraestructura. Es decir, las agendas comerciales intra y extra MERCOSUR deberán resultar del desarrollo de una integración económica y productiva, y no ser las condicionantes de esto último.

Este aspecto de la integración regional requiere, como contrapartida, de un impulso político cualitativo que se adentre en temáticas que también impacten profundamente en la vida cotidiana de los ciudadanos, involucrándolos cada vez más en un ritmo de vida comunitario que afiance el sentido de pertenencia regional, y les otorgue una referencia de seguridad y planificación de vida que trascienda las fronteras nacionales.

Al respecto, es valioso destacar, ya que frecuentemente queda soslayado por las limitaciones y conflictividades comerciales y económicas, que los objetivos que inicialmente impulsaron la creación del MERCOSUR y los cimientos institucionales erigidos por los actores estatales involucrados, junto al accionar de una ciudadanía cada vez más participativa y consciente de sus derechos, beneficios y obligaciones ligadas al espacio regional, fueron nutriendo y ampliando progresivamente una agenda que se transformó en multidimensional. Lo que se tradujo, particularmente desde comienzos del nuevo milenio, en acuerdos regionales que avanzaron en el reconocimiento de derechos y beneficios ciudadanos de cumplimiento en los territorios de todos los Estados miembros. Así, hoy en día los ciudadanos del MERCOSUR encuentran condiciones significativamente más favorables a las previas al establecimiento del bloque, y aún a las que se pueden observar en otras regiones del planeta, en materia de circulación, residencia, acceso a la educación y a la salud, a la seguridad social y a los derechos laborales, entre otros derechos y beneficios reconocidos regionalmente. Todo ello, plasmado en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR[4].

Uno de estos planos que si bien abarcan lo económico-comercial pero que van más allá y se adentran en la cotidianidad de nuestras sociedades, refiere a la premura en coordinar políticas estructurales en materia ambiental. Efectivamente, es imprescindible definir estándares ambientales comunes y ratificar el compromiso regional al respecto, a la vez que ser asertivos y determinantes en rechazar la utilización de normas ambientales como barreras no arancelarias al comercio. En consecuencia, debemos señalar que el MERCOSUR tiene mucho que decir y aportar en este tema que convoca la preocupación mundial.

En definitiva, modificar la perspectiva desde la que se diseña política para desarrollar más MERCOSUR, adaptado a las contingencias y perspectivas de un tiempo vertiginoso, donde el

4 Disponible en: https://www.mercosur.int/estatuto-ciudadania-mercosur/

cambio es la regla, y los actores diversos y multifacéticos, requiere de fuerte voluntad política y claridad en el liderazgo.

## Conclusiones

El MERCOSUR nació en un contexto histórico cuya lógica fue favorecer el comercio bienes y la inversión. Actualmente, asistimos a un mundo en el que a esos dos flujos se le suman el financiamiento productivo internacional, el dinámico comercio de servicios, el intercambio de información, conocimiento y datos –el mayor motor que internacionaliza la economía de los intangibles y el saber productivo–, las telemigraciones laborales y el trabajo en red.

La Argentina concibe al MERCOSUR como una herramienta fundamental para el desarrollo y para una inserción exitosa en el mundo. Nuestro país es conciente de las diferencias de visiones hacia el interior del bloque y está comprometido en hacer los mayores esfuerzos en pos de buscar los consensos necesarios para que el MERCOSUR pueda encontrarlas mejores estrategias comunes en la compleja coyuntura actual.

Las bases construidas a lo largo de tres décadas son un capital valioso que debe ser destacado y utilizado como punto de apoyo y palanca para redefinir, ajustar y diseñar un modelo de inserción virtuoso de las economías de nuestros países en el contexto global.

Este ejercicio demandará un dedicado esfuerzo para construir los consensos necesarios entre actores con condicionantes estructurales que los posiciona desde perspectivas disímiles. Sin embargo, el estímulo es potente puesto que la reconfiguración de un mundo tensionado por polos de poder en disputa, con una institucionalidad global disminuida y con esquemas regionales revalorizados, parece mucho más amenazante e incierto si es afrontado desde la individualidad de nuestros Estados, actuando aisladamente.

El tiempo transcurrido desde la conformación del MERCOSUR nos permite visualizar los logros alcanzados en conjunto, a la vez que identificar las debilidades y limitaciones que deberán ser corregidas para afrontar los desafíos de las décadas por venir.

## Referencias bibliográficas

Centro de Economía Internacional (CEI) - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

# El fortalecimiento de la dimensión democrática a partir de una mayor participación en el MERCOSUR[1]

**Por Mariana Vázquez**

## Introducción

En la última oleada de integración en Sudamérica, que nació a mediados de la década del ´80, el fortalecimiento de las recientemente instauradas democracias fue sin duda uno de los objetivos centrales del hecho político del acercamiento entre los países. La integración regional, primero en forma bilateral, y luego con la conformación del MERCOSUR, transformó la cartografía política y económica de esta región, y contribuyó a fortalecer la democracia, configurar a esta geografía como una zona de paz y promover la estabilidad política. Un paso más, la democratización de la propia integración regional, retroalimentando procesos nacionales en ese sentido, tendría lugar a comienzos de los 2000.

La creación de espacios más o menos institucionalizados para la participación social, que simboliza sin dudas un sendero de democratización de todo esquema de integración regional, no se da en el marco de cualquier proyecto político. El MERCOSUR es un ejemplo de ello. A la hora de referirnos a la relación entre participación social e integración regional me parece importante, entonces, para no quedarnos en una descripción vacía de mecanismos y normas que garantizan el ejercicio de ese derecho, tener en cuenta el vínculo intrínseco entre esta cuestión y el proyecto político de integración que de alguna manera refleja. De ese vínculo da cuenta la interpelación, o su ausencia, a los diversos colectivos sociales. Y, por ello, tiene sentido llevar a cabo una contextualización histórica y política del reconocimiento del derecho a la participación en el MERCOSUR.

A partir de 2003 el bloque, en el contexto del cambio de época que vivía la región y que se plasmó de diversas formas en el proyecto regional, dejó de ser concebido como una mera plataforma comercial para devenir un espacio de concertación política, que buscó ampliar el margen de autonomía para sus Estados partes, generar espacios de política para transformar un

1 Este trabajo constituye una versión actualizada de: Vázquez, M. (2021). La participación social en el MERCOSUR. Democratización y proyecto de integración. En M. Kestalboim. MERCOSUR. Una política de Estado. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

patrón histórico de inserciónd dependiente y subordinada en la economía mundial, profundizar la democracia y ampliar derechos. Con estos cambios como telón de fondo, la participación social comenzó a ocupar un lugar en la agenda pública y de políticas públicas, tanto en cada uno de los Estados como en el propio esquema de integración. La profundización de la democracia en los niveles nacional y regional fue uno de los objetivos de los gobiernos populares en Sudamérica. En el bloque, esto tomó diversas formas, desde la realización de Cumbres Sociales, entre 2006 y 2016, a la institucionalización de espacios de participación social sectoriales, destinados a democratizar las políticas y acuerdos. Desarrollaremos aquí el derrotero de la participación social en el MERCOSUR, analizando su inclusión en el esquema regional e instrumentos, con conciencia y memoria de lo hecho, de sus conquistas y limitaciones, y con perspectiva de futuro.

## Participación social en el MERCOSUR ¿Cuándo?

La cuestión de la participación social no formó parte de la agenda del MERCOSUR en su primera década. Entre 1991 y 2002, el bloque se conformó en gran medida como un instrumentomás de las reformas estructurales encaminadas en los Estados partes, un reaseguro jurídico internacional frente a eventuales cambios de gobierno, funcional con respecto a los principios y recomendaciones del denominado Consenso de Washington. Este "consenso" se plasmó en tres dimensiones clave de la integración regional en el MERCOSUR[2]. En primer lugar, en su economía política, de la mano del regionalismo abierto. En segundo lugar, en su arquitectura institucional y en su entramado normativo. Y, en tercer lugar, en la concepción subsidiaria y mercantil de las dimensiones social y ciudadana, que solo fueron incluidas en la agenda de la integración en la medida en que no colisionaron con, o fueron funcionales a, la jerarquización política del libre comercio en el bloque. En aquel marco, la participación social no tenía cabida. Aparecen en documentos del bloque menciones al sector privado, o a los sectores económicos y sociales, desde una concepción afín al marco ideacional y a los objetivos políticos de la época. Asimismo, vale destacar que el activismo organizado del movimiento sindical, en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, arrancó a este bloque dos conquistas: la creación de los órganos socio-laborales del MERCOSUR, primera experiencia de tripartismo en el bloque; y la creación del Foro Consultivo Económico y Social, del cual participan el sector empresarial, el sector trabajador y el denominado tercer sector.

En ambos casos, la creación de esta institucionalidad, que garantiza una presencia del movimiento sindical en ámbitos de definición de políticas públicas, fue el resultado de la lucha sindical.

2 Hemos desarrollado ampliamente esta cuestión en: Vázquez, M. (2019). El MERCOSUR, ayer y hoy. Una geografía en disputa. En M. Vázquez (Comp.). El MERCOSUR. Una geografía en disputa. Buenos Aires: CICCUS.

En 2003, Luiz Inácio "Lula" da Silva y Néstor Kirchner asumen los gobiernos de Brasil y Argentina, respectivamente. El 16 de octubre de aquel año firman el Consenso de Buenos Aires, referente paradigmático de la época. En este documento, los presidentes afirman:

> "2. Destacamos la trascendencia que la consolidación de la democracia política posee para nuestra región, así como nuestro común propósito de fortalecerla, asumiendo la responsabilidad histórica que nos concierne en relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía."
>
> "3. Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural."
>
> "15. Ratificamos nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial, sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países."

Estos tres párrafos son en gran parte un marco doctrinario que da lugar a profundas transformaciones en el esquema de integración.

Las dimensiones sociales y ciudadana son probablemente aquellas en las que con mayor contundencia se expresa el cambio de época que viven la geografía mercosureña y sudamericana. En las áreas de política pre-existentes (como el sector salud, emblemático en este sentido), la lógica mercantil es reemplazada por la perspectiva de derechos. Asimismo, se institucionalizan o fortalecen áreas de política que incluyen a sectores excluidos hasta entonces: agricultura familiar y campesina, cooperativas, derechos humanos, mujeres, pueblos originarios, afrodescendientes, entre otras. En esta etapa se aprueban el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR y el Plan de Acción para la Conformación de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Finalmente, también y no menos importante, se crea una institución clave para la democratización del bloque y la construcción de una ciudadanía regional: el Parlamento del MERCOSUR.

Éste es el contexto político, ideacional, de proyecto, en el cual la participación social es jerarquizada en el MERCOSUR. El bloquecomenzó a interpelar a partir de 2003-2004 a nuevos sujetos colectivos a partir de la creación de ámbitos para la participación de organizaciones y movimientos sociales y del diálogo político con diversos sectores de la sociedad excluidos en la década previa.

## Participación social en el MERCOSUR ¿Cómo?

El reconocimiento en el MERCOSUR de la participación social como un derecho ciudadano se plasmó, progresivamente, en la creación de instituciones, metodologías y prácticas de nuevo tipo, así como en cambios conceptuales y normativos. Por supuesto, estas transformaciones no dejaron de estar sometidas a tensiones entre las dinámicas de cambio y las dinámicas de conservación del status quo, siempre en pugna en el espacio regional, que dan cuenta de un conflicto más profundo sobre cómo se concibe la propia democracia.

Pero veamos un poco más en detalle a qué nos referimos.

### *a. El MERCOSUR interpela a nuevos sujetos sociales y su reflejo en el lenguaje institucional.*

El MERCOSUR comienza a interpelar a nuevos sujetos sociales, lo cual expresa una serie de transformaciones más profundas en el sentido y la voluntad política de reconocimiento de los sujetos constitutivos de lo político. Esto se refleja en su lenguaje institucional, que comienza a incorporar nuevas categorías. En sus diversas etapas, encontramos tres modalidades de interpelación a los colectivos sociales.

En su primera década, como señalamos arriba, el interlocutor hegemónico del esquema de integración era el sector privado (grupos relacionados con las actividades de producción, distribución y consumo), tal cual puede encontrarse en el Tratado de Asunción o en los primeros reglamentos internos de los órganos decisorios.Luego, la interlocución se amplía a los llamados "sectores económicos y sociales".Finalmente, a partir de 2003-2004, el MERCOSUR reconoce a las organizaciones y movimientos sociales como participantes privilegiados de los nuevos espacios creados, fundamentalmente con reivindicaciones acerca de la ampliación y reconocimiento de derechos.

### *b. Cambios normativos.*

En segundo lugar, tienen lugar cambios normativos, en dos sentidos: por un lado, cambios que reconocen la participación de estos sujetos sociales en particular, no reconocida hasta entonces; y, por otro lado, cambios que reconocen la participación como un derecho en sí mismo. Pueden mencionarse, a modo de ejemplo, la Dec. CMC No. 65/10, que crea la Unidad de Apoyo a la Participación Social, la Dec. CMC No. 12/11, que aprueba el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR, o la Dec. CMC No. 10/15, que institucionaliza las Cumbres Sociales, al tiempo que crea mecanismos para una rendición social de cuentas.

### *c. Instituciones, espacios, metodologías y prácticas vinculados a la participación social en el MERCOSUR.*

Como mencionamos, en la primera década del MERCOSUR se destaca la creación, a instancias del movimiento sindical, de los órganos socio-laborales del MERCOSUR y del Foro Consultivo Económico y Social.

A partir de 2003, como señalamos, las transformaciones mencionadas se van plasmando progresivamente en nuevas instituciones, espacios, metodologías y prácticas vinculadas a la participación social en el MERCOSUR. El nuevo espacio para la participación social se configura como esencialmente heterogéneo y compuesto por elementos asimétricos en su temporalidad, profundidad, alcance y nivel de incidencia. Son ejemplos concretos y diversos las Cumbres Sociales del MERCOSUR, que tienen lugar entre 2006 y 2016 como espacio de diálogo multisectorial privilegiado entre los gobiernos y las organizaciones y movimientos sociales de la región, y los espacios institucionalizados para la participación en el marco de la inclusión de nuevos sectores y agendas. Se crean estos ámbitos, por ejemplo, en el marco de la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar o la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del bloque, entre otros. La creación del Instituto en Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR implica un salto cualitativo importante en este sendero de construcción de institucionalidad en derechos humanos en la región, y crea un espacio permanente de reflexión y diálogo entre funcionarios públicos y organizaciones sociales sobre estas políticas públicas.

Para dar apoyo a este sistema de participación social, en 2010 se crea la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR, con las siguientes funciones: creación y sostenimiento de un registro de organizaciones y movimientos sociales del MERCOSUR; el financiamiento de la participación social en actividades del MERCOSUR; el apoyo a la organización de las Cumbres Sociales; y el diálogo con organizaciones y movimientos sociales del bloque.

## Participación social en el MERCOSUR y proyecto de integración

El análisis de los documentos de trabajo de diez años de Cumbres Sociales da cuenta no sólo de la gran producción de posicionamientos y propuestas de las organizaciones y movimientos de la región que en ellas participaron, sino de lo que podemos sin lugar a dudas denominar comoun proyecto popular para la integración regional[3]. Esto puede visualizarse, asimismo, en el trabajo

3 En el año 2016 la Unidad de Apoyo a la Participación Social produjo tres documentos al respecto: 1) Las Cumbres Sociales del MERCOSUR I. Historia y Acervo; 2) Las Cumbres Sociales del MERCOSUR II. Declaraciones y Documentos de Trabajo; y 3) Construyendo el mapa de la participación social en el MERCOSUR (cfr. referencias abajo), que dan cuenta de este trabajo desde dimensiones cuantitativas y cualitativas.

de los múltiples espacios de participación social creados a partir de 2004. Este proyecto, con matices, tiene una matriz eminentemente emancipatoria, centrada en los objetivos de la autonomía, el desarrollo y la inclusión social en la región, y una profunda vocación por la construcción de soberanía colectiva, de defensa de la democracia, la paz, el respeto a los derechos humanos y la ampliación de derechos en todas sus dimensiones. Una hermenéutica de estos documentos deja entrever la existencia de una demanda de reconocimiento de un derecho a la integración, estructurado en torno a esta matriz, que debe ser garantizado por los Estados y por el propio MERCOSUR

## Participación social en el MERCOSUR. Conquistas y retrocesos

Entre 2003 y 2015 hubo un incremento sustantivo de la participación social en el MERCOSUR. En el período posterior, luego de los cambios de gobierno ocurridos en la mayor parte de los Estados, predominó un consenso acerca de quitarle relevancia a aquello no referido a lo meramente comercial. Hubo, en algunos casos, un vaciamiento o resignificación de estos espacios en un sentido privatizador o, en otros, simplemente su desmantelamiento. Un ejemplo de ello lo constituyen las Cumbres sociales. Por primera vez desde 2006 una presidencia pro tempore del MERCOSUR no organizó este espacio de diálogo con las organizaciones y movimientos sociales, a pesar de que hay una norma que establece que las presidencias deben hacerlo. Fue la presidencia argentina, durante el gobierno de Mauricio Macri, en 2017. Este retroceso tiene como contexto el deterioro de la senda democrática en la región, con dos golpes destituyentes, en Paraguay y Brasil, y el desprecio por el Estado de derecho de aquel gobierno argentino, que llega incluso a suspender las elecciones para el Parlamento del MERCOSUR por decreto.

## Participación social en el MERCOSUR, memoria y proyecto. Algunas reflexiones finales

La inclusión de diversos mecanismos, prácticas y normas relativos a la participación social en el MERCOSUR se funda en el reconocimiento de esta última como un derecho y en una profunda vocación democratizadora del esquema de integración. Aparece en el momento de su historia en que los Estados partes están gobernados mayoritariamente por fuerzas políticas de raigambre nacional y popular.

Durante varios años, en el caso de las Cumbres Sociales una década, con matices, fortalezas y debilidades, tuvo lugar en el bloque un proceso rico y profundo de participación y organización popular.

Con el retorno, particularmente a partir de 2015, de una visión y un proyecto que negó estas dimensiones centrales de la integración regional, este proceso fue debilitado en algunos casos, o simplemente abandonado en otros.

Está sin embargo en la memoria de quienes fueron sus protagonistas, de las organizaciones populares que hoy han construido de forma permanente senderos comunes en toda la región. Y el proyecto sudamericano que se expresó en cada encuentro sigue más vigente que nunca.

Es importante, entonces, que el MERCOSUR vuelva a asumir un compromiso firme con la participación social. De lo contrario, un derecho estará vulnerado: el derecho colectivo a una integración regional soberana, inclusiva y profundamente democrática.

## Referencias bibliográficas

Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (2016). Construyendo el mapa de la participación social del MERCOSUR. Montevideo.

Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (2016). Las Cumbres Sociales del MERCOSUR I. Historia y Acervo. Montevideo.

Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (2016). Las Cumbres Sociales del MERCOSUR II. Declaraciones y Documentos de Trabajo. Montevideo.

Vázquez, M. (2019). El MERCOSUR, ayer y hoy. Una geografía en disputa. En M. Vázquez (Comp.). El MERCOSUR. Una geografía en disputa. Buenos Aires: CICCUS.

Vázquez, M. (2021). La participación social en el MERCOSUR. Democratización y proyecto de integración. En M. Kestalboim. MERCOSUR. Una política de Estado. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

# Pasado, presente y futuro de las agendas sociales

**Por Daniela Perrotta**

## Introducción

El MERCOSUR alcanzó sus tres décadas en el marco de un escenario de tensiones, signado por los impactos del despliegue de una pandemia global –que termina de desenmascarar una crisis más profunda, de desarrollo (Sanahuja, 2020) – y por la conflictividad (explícita e implícita) de la relación entre los titulares de los ejecutivos de los Estados Parte y que se permea en el funcionamiento cotidiano de trabajo. Respecto de lo primero, la pandemia global del coronavirus como suceso inesperado, no sólo activó debates sobre la cooperación e integración regional en materia sanitaria, sino que, especialmente, hizo más patente la necesidad de construir respuestas regionales a desafíos globales y abordar el desarrollo sostenible de manera integral y contundente. En este punto, todos los marcos de gobernanza estuvieron en jaque, y especialmente el marco multilateral; y si bien la región, como se anticipó, está en su mayor momento de tensión, parte de esa imposibilidad de generar acuerdos profundos se vincula con un escenario global en transición y con mayor preeminencia que otrora de movimientos antiestatales, anti-derechos y conservadores[1].

En cuanto a las tensiones del MERCOSUR, el tema a señalar no es la divergencia de proyectos nacionales de construcción de región (ya que en muy pocas ocasiones podríamos mencionar convergencia de color político plena); sino cómo la brecha de esa divergencia de postura se agranda cada vez más y se pierden consensos de larga data que estructuran el acuerdo regional. Esto es, se amplían cada vez más las posiciones de revisión hasta alcanzar niveles de ruptura: a título ilustrativo, la escena conflictiva entre Lacalle Pou y Fernández el "día del cumpleaños" del MERCOSUR no es una nueva actualización de las críticas sobre asimetrías y la apertura externa comercial como única herramienta para procesarlas: diferencias ideológicas y de metodología de la integración hubo siempre. Débiles (o escasas) estructuras de articulación formal para procesar conflictos dada la mayor preeminencia de la diplomacia presidencial tampoco es un asunto nuevo. Lo novedoso es cómo esa brecha entre posiciones se hace cada vez más grande, casi insalvable (se vuelve una grieta para usar un término que el marketing político ha popularizado) y con

1 Véase también para un análisis en detalle de estos movimientos y una caracterización de la globalización actual en clave de riesgo: Sanahuja (2020).

escaso margen para salir de la inacción. En efecto, si nos quedamos con la "foto" de cómo ese hecho del 26 de marzo del 2021 incidió en el despliegue de la presidencia pro témpore argentina, vemos cómo primó una lógica de "no tocar nada", "no generar nada" para no interferir en la negociación dentro del consejo del mercado común (CMC) –donde se están procesando esos conflictos–. Esto da cuenta de la fragilidad de esa negociación porque ni siquiera se superaron diferencias desde agendas positivas.

Los treinta años de integración, entonces, nos dejan interrogantes sobre qué MERCOSUR (qué integración) para qué proyecto político de región. Responder la pregunta no es simplemente señalar la fragmentación dadas las posturas ideológicas y fallas institucionales derivadas de esa supuesta imposibilidad de acuerdo, sino que implica tener una visión integral y comprehensiva de la integración regional y poder generar un diagnóstico completo. Recuperar la trayectoria de las agendas sociales del MERCOSUR, identificar logros y desafíos en tal escenario nos da pistas para ello.

## Puntos de partida

Los procesos de integración regional en general y el MERCOSUR en particular son proyectos políticos en construcción permanente donde hay intereses, valores, visiones e ideas en pugna (Perrotta, 2018). Estos dan lugar a equilibrios contingentes en diferentes momentos, que se manifiestan por una u otra visión que logra instalarse como hegemónica. Los diferentes proyectos de integración hegemónicos se suceden por varias razones, entre ellas la forma en que se procesan las tensiones políticas en el ámbito nacional y las situaciones del contexto internacional que hacen que el MERCOSUR esté atento en clave defensiva u ofensiva (Perrotta, 2019). Las agendas sociales del MERCOSUR se han visto atravesadas por estas tensiones globales, nacionales y regionales, configurando a cada momento particularidades para el tratamiento de cada una de estas temáticas. No obstante, es posible plantear una mirada general de conjunto.

De manera sucinta, podemos dividir en tres etapas el devenir del MERCOSUR en estas tres décadas: una primera etapa de construcción del mercado común, desde su creación al momento de crisis económica-política-social de fin de siglo (1991-2002), que dejó ese proyecto más comunitario en stand by a raíz de la mayor presión de sectores que se beneficiaron del aumento del comercio intrazona y la conformación del arancel externo común. Una segunda etapa de construcción de integración social y solidaria (2003-2012), que sin modificar sustantivamente las reglas de juego de la integración pudo encaminar proyectos estructurados en resolver asimetrías y proyectar desde la región el derecho de los pueblos al desarrollo. Una tercera etapa de impasse abierta a partir de la incorporación de un nuevo Estado Parte, la suspensión política de la participación de Paraguay y, desde entonces, los escenarios de recambio gubernamental en miembros plenos y asociados que van a complejizar las relaciones bilaterales y regionales.Asimismo, en cada

una de estas etapas el escenario global (tanto político como económico) tuvo sus peculiaridades, imprimiendo a la dinámica regional limitaciones y posibilidades propias[2].

Los diferentes proyectos políticos que han logrado instalarse como hegemónicos en los variados momentos de la integración regional del MERCOSUR han colocado a las agendas sociales –en términos generales– en diferentes lugares, otorgando de esta forma mayores o menos obstáculos a su instalación y desarrollo. Gracias a ello, hoy contamos en las arenas nacionales con un sinnúmero de políticas en estas áreas que no serían posibles si no mediara la integración regional. Pero, al mismo tiempo, en otras arenas temáticas, las discusiones se han obturado justamente por estas mismas dinámicas. En los últimos años, las agendas sociales del MERCOSUR parecen estar relegadas en términos políticos y, en términos públicos, suelen formar parte de los titulares negativos acerca del actual proceso de integración y de los discursos que muestran el supuesto fracaso de la integración en la región, de la mano con las trabas económico-comerciales. En este marco, visibilizar la importancia de estas agendas, planteando los desafíos que se presentan en la actualidad y para los próximos años se torna una tarea de suma importancia para proyectar la integración regional como herramienta de mejora de las condiciones de desarrollo de nuestros pueblos.

## 30 años de agendas sociales

Durante la primera etapa del proceso integrador (1991-2001), la inclusión de agendas sociales estuvo ligada a aquellas áreas que podían fundamentar –de forma visible o poco controvertida– ser centrales para garantizar la libre movilidad de personas (comprendidas esencialmente como trabajadores y trabajadoras) y, por tanto, contribuir a la meta de la conformación de un mercado común. Así, los espacios regionales de trabajo para atender cuestiones sociolaborales, de salud, de educación y de migraciones fueron los primeros que se incorporaron al proceso. Algunas de ellas estuvieron motorizadas por actores sociales transnacionales (como el caso de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur - CSSCS), mientras que otras fueron promovidas desde las arenas políticas nacionales, con apoyo de instituciones regionales (como el caso de la agenda educativa, promovida desde los Ministerios y apoyada desde la Organización de Estados Iberoamericanos). Desde estos espacios institucionales se llevaron adelante una serie de políticas públicas activas[3], a pesar de las diferencias nacionales que hubiera en torno de estos tópicos y de los obstáculos que se fueron encontrando, tanto a nivel nacional como regional, por las dis-

2 Por limitación de espacio, no me referiré a ellas.

3 Espacios como el Sector Educativo del MERCOSUR, los subgrupos de trabajo del grupo del mercado común que atendieron cuestiones de salud (11), laborales (10) y migratorias (10).

crepancias en las visiones acerca del tratamiento de los temas incorporados en las agendas[4]. En efecto, gracias a esta inclusión temprana (más allá de la posibilidad o no de encaminar acciones más o menos profundas) se generaron un conjunto de capacidades acumuladas que permitieron, en un contexto más favorable a posiciones ancladas en garantías de derechos, contar con logros concretos y dinamizar nuevas acciones. Puntualmente, el aumento de la cooperación regional, el incremento de las interacciones entre los actores y actoras (de diferente tipo: gubernamental, no gubernamental, privados, internacionales, etcétera), el mayor conocimiento de los vericuetos institucionales y la socialización de quienes participan en esas arenas, entre otros, son factores que dan cuenta de estas capacidades que se van acumulando[5].

Con el nuevo ciclo político-económico y la coyuntura que se abre a inicios del siglo XXI, el proceso de construcción de región del MERCOSUR no estuvo al margen de los procesos de cambio que se sucedieron en cada uno de los países, tanto de los Estados parte como de los asociados. Así, la década de los años 2000 representó el florecimiento de las agendas sociales, en el marco de un intento por promover la inclusión social desde un enfoque de derechos (Perrotta, 2019). En particular a partir del Consenso de Buenos Aires, suscripto por Luiz Inácio "Lula" Da Silva y Néstor Kirchner en 2003 se delimitó una hoja de ruta programática con los objetivos a cumplir en diferentes áreas, se recuperó un diagnóstico crítico de la etapa anterior y se regionalizó la coordinación política entre Brasil y Argentina (Perrotta y Porcelli, 2016). Esto último tuvo su expresión en la aprobación del Plan de Trabajo 2004-2006 durante la cumbre presidencial de diciembre de ese mismo año. Otro hito relevante en el proceso de construcción de la dimensión social de la integración fue la puesta en marcha, desde junio de 2006, de las Cumbres Sociales del MERCOSUR, espacios de encuentro y discusión de organizaciones sociales de cada uno de los países para elaborar un pliego de demandas a la cumbre de presidentes. Finalmente, dos innovaciones institucionales que apuntalaron una visión regional para coordinar las diferentes –cada vez mayores y más complejas– iniciativas temáticas fueron, primero, la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) y, luego, su reemplazo por la figura del Alto Representante del Mercosur. En la órbita de ambas se desarrollaron iniciativas que requerían de un espacio de pensamiento estratégico y de implementación prioritario como el Grupo de Integración Productiva (GIP) y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS). En términos institucionales, también se crearon un conjunto de Reuniones Especializadas e Institutos regio-

4 Vale destacar que cada una de estas agendas tiene diferencias en cuanto a su trayectoria y no es posible realizar generalizaciones. No obstante, sí es dable mencionar que al interior de cada uno de los países y como parte de los procesos de reforma estructural que tiñeron esos primeros años del MERCOSUR, los debates entre las posturas garantistas de derechos y las renovadas proclamas neoliberales también permearon las arenas regionales en construcción.

5 Véase: Perrotta (2019); Vázquez (2011); González (2019); Brumat (2019).

nales temáticos (como el Instituto Social del MERCOSUR, o el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos) con el objetivo de incorporar la discusión de asuntos priorizados. Estos cambios, no obstante, no trastocaron las reglas de juego imperantes. Sin embargo, la coyuntura favorable permitió el desarrollo de los nuevos proyectos regionales (Perrotta y Porcelli, 2016).

Las agendas sociales ganaron en densidad y en capacidad de trabajo, promoviendo ya no sólo políticas sectoriales sino además puntos de encuentro y espacios de reunión conjuntos (como la Comisión de Coordinación de Ministros y Ministras de Asuntos Sociales - CCMAS). La principal contribución estuvo orientada a promover la comprensión en clave regional de problemas y cuestiones que, hasta el momento, sólo se abordaban nacionalmente. En el marco de la globalización de alguna de estas problemáticas –como, por ejemplo, las vinculadas a la educación superior, con el proceso de internacionalización (Perrotta, 2019); o más adelante aquellas abordadas en el marco de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (González, 2019)– se fueron develando como centrales a la hora de pensar una estrategia propia de desarrollo nacional y regional. De esta forma se ampliaron las bases instaladas desde la década de 1990 para la construcción de una ciudadanía regional y con anclaje en una narrativa integracionista en pos de una identidad mercosuriana.

Desde el año 2012 la evidencia de tensiones internas y externas en los procesos de construcción de región gravitaron de manera novedosa en el escenario político latinoamericano. El escenario político comenzó a virar hacia el restablecimiento de gobiernos neoliberales, tanto por la vía electoral como de interrupción democrática; y, en este marco, se lanzaron nuevas iniciativas que marcan una ruptura y oposición respecto de los proyectos del regionalismo encaminado en el marco del modelo previo. Si la etapa del MERCOSUR social y solidario significó el crecimiento y la profundización de la importancia de las agendas sociales, la consolidación de un nuevo proyecto político de integración regional en los últimos años permite identificar un impasse, inercia o estabilización del proceso, especialmente si nos detenemos en el lugar que han ocupado estas agendas sociales en la dinámica regional.

Vale destacar, inicialmente, que la incorporación de Venezuela implicó una nueva dinámica de funcionamiento: después de veinte años, un nuevo Estado Parte que participaba, prima facie, generaría nuevas demandas y una nueva forma de trabajo. Respecto de lo primero, con el liderazgo de ese país se creó la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR (RAPIM). Sobre lo segundo, su inclusión trastocó las dinámicas de socialización de las delegaciones nacionales; proceso que quedó inconcluso a raíz de su suspensión.

Dicho esto, en el escenario abierto con la llegada de Macri y Temer en 2014, se termina de generar una narrativa antimercosureña como parte de un dispositivo de sobre-ideologizar (negativamente) al MERCOSUR para "consumo doméstico" de las fuerzas locales de apoyo a estos

mandatarios[6]. En este contexto adverso (por la fuerte contestación de quien estaba a cargo del ejecutivo nacional en Argentina) varias agendas sociales fueron dejadas sin presupuesto, lo que en la práctica significa imposibilidad de trabajo, o bien "refuncionalizadas".

Así, en este último período encontramos una doble dinámica. Por un lado, en especial en aquellas agendas más longevas (como la agenda de educación) o con un profuso trabajo en un período más o menos corto de tiempo (como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar) muestran un proceso de acumulación que les permite avanzar en algunas cuestiones pese a la adversidad del contexto (González, 2019; Perrotta, 2019). Estos avances posibles, sin embargo, resultan muchas veces menores en relación con las capacidades que estas agendas expresan. Por otro lado, en otros casos la modificación institucional en las arenas nacionales ha llevado a una interrupción de los procesos de construcción de las agendas. Así, la desarticulación de secretarías y ministerios, pero también el reemplazo de las burocracias nacionales o incluso de los actores sociales que participaban del proceso ha estancado las discusiones impidiendo nuevos avances. Unas pocas agendas sociales, por el contrario, han mostrado dinamismo y capacidad de accionar en este contexto adverso. Una hipótesis de trabajo en curso que dejo planteada en estas líneas es que las agendas con mayor capacidad de resistencia y adaptación en esta etapa son aquellas que pasaron por el proceso de acumulación de capacidades que mencioné ut supra (mayoritariamente las creadas a partir del propio inicio del MERCOSUR): un poco porque escapan a la sobre-ideologización pero, especialmente, por que generaron dinámicas de trabajo, procedimientos y búsqueda de alternativas de financiamiento que las hace menos dependiente de los vaivenes políticos.

La irrupción de la pandemia se dio en otro momento peculiar del MERCOSUR: sin detenerme en los temas gravitantes de la economía como la desaceleración del crecimiento y los problemas derivados de la deuda (en el caso argentino), el 2020 se inició con un nuevo gobierno en Argentina que se planteó recuperar la senda de los gobiernos del período 2003-2015, mientras en Uruguay cambiaba el color político por primera vez. Este hecho que impactó sustantivamente en la mirada común sobre el MERCOSUR, especialmente para quienes estudiamos agendas sociales, significó un recambio de funcionariado técnico-político de gran impacto. Como veremos más abajo, este elemento de estabilidad de funcionariado es uno que explica en parte el funcionamiento sostenido a lo largo del tiempo en la institucionalidad social.

En pandemia las actividades del MERCOSUR pasaron a la virtualidad: en efecto, ya se contaba con la normativa que autorizaba el funcionamiento por teleconferencia de los espacios de negociación regional. Por lo tanto, pese a las situaciones de tensión y las fragilidades y fragmentación que destacan varios analistas como una generalización del MERCOSUR, estas agendas sociales siguieron funcionando y tuvieron un rol clave para compartir información en tiempo

6 Véase: https://diagonales.com/contenido/la-incapacidad-de-resignificar-la-integracin-regional/14422 y https://diagonales.com/contenido/los-vecinos-y-los-parientes-no-se-eligen-apuntes-para-poltica-exterior-argentina/18857.

real de cómo realizaban la gestión doméstica de sus áreas temáticas. Con solo tomar por ejemplo la agenda educativa, cada semestre tuvo más de 100 reuniones virtuales en las que el trabajo se dividió en la agenda regular y el intercambio de información y la cooperación en continuidad de la enseñanza-aprendizaje en pandemia y desafíos de la virtualización, por ejemplo. En el caso de la agenda de salud, se constata una situación similar para atender a cuestiones de seguimiento epidemiológico y respuestas coordinadas. El propio FOCEM, incluso, destinó apenas comenzó a circular el virus en la región, una partida especial para la producción de insumos e investigación.

Es un tema que ha tenido poca visibilización, pero el estudio de la gestión en pandemia de agendas sociales (aun en un escenario de incertidumbre global y conflictividad política) se erige como promisorio para desentrañar dinámicas de funcionamiento del MERCOSUR que muchas veces se pasan por alto.

## Conclusiones: Balance y propuestas

En estos primeros 30 años de integración regional, las agendas sociales han alcanzado un sinnúmero de logros que van más allá de las políticas públicas regionales puntuales y que podrían resumirse en los siguientes puntos. En primer lugar, en estos espacios regionales se han logrado establecer lazos de confianza entre los países y alcanzar procedimientos regulares de trabajo tanto a nivel nacional como regional, lo que constituye un elemento central para la puesta en marcha de iniciativas. Además, esta característica es gravitante si partimos de que la construcción del MERCOSUR se planteó como un espacio de acercamiento entre países vecinos que no sólo se habían dado la espalda, sino que tenían hipótesis de conflicto activas entre sí. El avance al establecimiento de lazos de confianza en diferentes áreas permitió abordar de forma conjunta procesos que resultan centrales a la hora de proyectar un desarrollo regional.

Al mismo tiempo, esta cuestión se relaciona con un segundo logro, vinculado con la estabilidad de cuadros técnicos y su autonomización de los vaivenes políticos, lo que demostró mayor viabilidad en las agendas que lograron penetrar inicialmente el acuerdo (las de "construcción del mercado común"). Si bien el MERCOSUR carece de una burocracia regional, la permanencia de burocracias nacionales en los espacios de coordinación permitió acercar más a las delegaciones (actores gubernamentales, eminentemente) y ajustar rápidamente los planes de trabajo en relación con las posibilidades y limitaciones de los socios.

Esto, a su vez, otorgó versatilidad a las agendas, que supieron adaptarse a las diferentes etapas que fueron atravesando en relación con la importancia otorgada desde el espacio regional, sin contrariar los modelos predominantes de construcción de región y los acuerdos políticos generales. Ello es particularmente visible en el caso de aquellas agendas de larga data, como las de educación y salud. Esa versatilidad partió –además de lo ya mencionado– del establecimiento de una serie de consensos básicos en torno de cómo abordar cada agenda, que permitieron además avanzar gradual e incrementalmente para lograr alcanzar políticas sólidas.

Sin embargo, también se consolidaron algunos desafíos y deudas. La primera de ellas tiene que ver con la escasa visibilidad alcanzada por estas agendas. En efecto, los numerosos logros en algunas de ellas han quedado relegados a los círculos ministeriales, con poco impacto en términos de difusión a nivel de la ciudadanía en general. En segundo lugar y ligado a ello, si bien la segunda etapa del MERCOSUR tuvo a la democratización del proceso como uno de los puntos basales, en algunas agendas la incorporación de actores y actoras diferentes de los Estados no fue alcanzada. Ello redundó en un alejamiento aún mayor de algunas agendas y sus logros con respecto a la ciudadanía regional. También implicó que, en algunos casos, las problemáticas abordadas desde estos espacios estuvieran alejadas a las necesidades y reclamos desde la ciudadanía organizada. Un tercer elemento relevante que no pudo ser alcanzado completamente en estos años se vinculó con el logro de financiamientos específicos para estas agendas. Si bien luego de la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) la lógica de distribución establecida intentó permear otros espacios (como fueron los intentos de consolidación de los Fondos de Educación, de Agricultura Familiar o de Cooperativas, por ejemplo), no en todos los casos ello fue posible, ya fuera por limitaciones nacionales con el aporte de fondos o por intereses divergentes. Todo ello contribuyó en cierta medida a perpetuar las asimetrías al interior de las agendas. Cabe señalar, no obstante, que en cada una de las agendas es posible identificar liderazgos que no se corresponden necesariamente con la capacidad de financiamiento de las actividades. Es decir, la perpetuación de las asimetrías va más allá de la disponibilidad de fondos para solventarlas.

Una última deuda –ya esbozada–, que excede a las propias agendas para pensar en la configuración institucional del bloque refiere a la inexistencia de espacios para el trabajo articulado. Este déficit estructural de la institucionalidad del MERCOSUR ha podido ser esquivado en el caso de algunas agendas a partir de una densidad temática e institucional propia, que le permite sortear los límites impuestos por el propio bloque. De esta forma, aún en contextos adversos estas agendas han podido avanzar en la elaboración de políticas públicas regionales.

Con todo, pese a ser agendas periféricas, su continuidad ha vuelto a las agendas sociales un elemento fundamental del MERCOSUR. En estos 30 años de integración, un conjunto de ideas fuerza han servido de amalgama a la decisión de conformar lo común aún en la diversidad: la integración solidaria, la ciudadanía regional o el derecho de los pueblos al desarrollo. Sobre estas ideas se ha basado la permanencia de las agendas sociales.

En un contexto cambiante en torno de los objetivos de los procesos de integración regional, la permanencia de estas agendas –más visibilizadas o más disminuidas– es un elemento que no debe dejar de ser notado. Ello no implica, no obstante, no atender las deudas y los desafíos pendientes. Las miradas que tengamos sobre ellos son imperiosas para pensar qué integración regional queremos y proponemos para los próximos años.

En este escenario, algunos temas requieren una mirada renovadora son los siguientes: fronterizar las agendas (ya que varias son temáticas abordadas desde "las capitales") y dotarlas de mayor complejidad en el escenario regional; avanzar en aquellos temas más sensibles o tabús,

sobre los que se evitó su tratamiento para no entorpecer el proceso, pero cada vez más se revelan como centrales; incorporar la voz de actores y actoras sociales y sus –nuevas– demandas al proceso regional. Finalmente, dar lugar a los cambios que permiten –que han permitido– la continuidad de estas agendas en contextos regresivos. De la misma manera que el dogma neoliberal indicó que los acuerdos regionales permiten un efecto candado para consolidar las reformas estructurales que promovían, la integración –en tanto herramienta– permite generar candados regulatorios para, con un fin muy distinto, garantizar el derecho de los pueblos al desarrollo –un imperativo central en la actualidad–.

## A modo de epílogo

Con los compañeros y las compañeras de Identidad MERCOSUR empezamos un pequeño listado de políticas que alcanzamos con el MERCOSUR. ¡Vale el recordatorio y visibilización para celebrar los 30 años!

- Registro de la agricultura familiar
- Protocolo de defensa de la democracia
- Reconocimiento de títulos en los niveles obligatorios y con fines académicos en el nivel superior
- Seguridad vial (homologación de luminarias / patentes)
- Nomenclador arancelario común
- Facilitación de reconocimiento de sentencias (protocolo de las leñas)
- Acuerdo de residencia
- ARCUSUR: reconocimiento de la calidad regional para carreras universitarias
- Redes de investigación regional en temas priorizados del NEIES
- Acuerdos migratorios
- Acuerdo multilateral de seguridad social del MERCOSUR
- Roaming
- Derechos políticos
- FOCEM
- Facilidades en fronteras y asistencia consular recíproca

## Referencias bibliográficas

Brumat, L. (2019). (Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. Revista MERCOSUR de Políticas Sociales. 3, 10-24.

González, L. (2019). La agricultura familiar en el Mercosur: actualidad de una agenda en tensión. En M. Vázquez (Ed.). El MERCOSUR: una geografía en disputa (pp. 345-366). Buenos Aires: CICCUS.

Perrotta, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a la disciplina de las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. Relaciones Internacionales (38), 9-39.

Perrotta, D. (2019). La integración educativa en el MERCOSUR. En M. Vazquez (Ed.). El MERCOSUR. Una geografía en disputa (pp. 299-266). Buenos Aires: CICCUS.

Perrotta, D., y Porcelli, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. Márgenes. Revista de Economía Política. II (2), 53-72.

Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. 27-54.

Vázquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (Ed.). MERCOSUR 20 años (pp. 165-187). Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional - CEFIR.

# Integración regional, movilidad humana y ciudadanía suramericana.
## *Los debates que faltan*

**Por Nora Pérez Vichich**

## Introducción

Hubo un tiempo en que la ciudadanía suramericana comenzó a perfilarse como posible. Un tiempo en que los 12 países del continente coincidieron en pronunciarse por su construcción gradual y progresiva y la estrategia de la unidad regía por sobre las diversidades políticas e ideológicas. Tiempos previos a que los cambios de signo político en la Región impulsaran una hoja de ruta contraria a los mecanismos de integración regional cuyo funcionamiento y acción fueron frenados cuando no paralizados y previos también al azote de una pandemia mundial que los dificulta, que ha hecho las fronteras menos amigables, cuando se pensaba que había llegado la hora de reimpulsarlos.

Pero ni los escenarios políticos adversos ni las pandemias duran para siempre. Por eso estas reflexiones intentan recuperar los logros que se dieron en aquel período, con consensos visibles en productos políticos institucionales como el Informe Conceptual que fuera adoptado por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2014, o las políticas públicas plasmadas en el Estatuto de Ciudadanía del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), relanzado en su Agenda de 2021.

Interesa definir como retomar aquellos debates que quedaron inconclusos o pendientes, y de cuya profundización han sido privadas nuestras sociedades en los últimos años. Debates que es necesario mantener vivos para valorar la densidad de los objetivos alcanzados hasta 2014, y para valorar la dimensión que para la unidad regional, llave estratégica para una incorporación robusta y autónoma de la región en el mundo, asume el quiebre de las barreras que impiden la integración plena de sus poblaciones expresado en las políticas públicas migratorias comunes, vigentes en la Región y adoptadas como cimientos de la ciudadanía suramericana.

Con el giro dado en las elecciones del 27 de octubre de 2019 en la Argentina, que instaló nuevamente un gobierno nacional y popular, la certeza de que la integración regional es uno de los principales intereses en su política exterior, hace reverdecer la posibilidad de continuar pensando la ciudadanía regional como un elemento central en el refuerzo de la democracia, del

desarrollo productivo y la inclusión plena en una Suramérica que imaginamos en perspectiva de ´Región de ciudadanía´.

## 1. Movilidad humana y ciudadanía. Los avances regionales

El hecho disparador para la construcción de la ciudadanía suramericana fue el progreso verificado en el campo de la movilidad humana, en el objetivo de la libre circulación de personas y las normas que fueron sus resultantes en los diversos procesos subregionales. Esta elección tuvo sentido en la medida que se trata de políticas y normativas de ingreso de naturaleza comunitaria. Políticas que tuvieron como base el cambio de paradigma migratorio producido a finales del SXX y principios del SXXI en que tomó cuerpo la perspectiva de los Derechos Humanos y el enfoque regional por sobre el modelo securitista y unilateral vigente hasta entonces. La Argentina fue, en ese plano, protagonista y vanguardia, al sancionar su nueva legislación migratoria, la Ley 25.871/04, bajo estos principios que se proyectaron luego sobre los debates y decisiones regionales.

La nueva orientación se inscribió en una fuerte evolución en las políticas nacionales e internacionales aplicadas a la movilidad humana y un cambio en los ejes de su tratamiento en la Región, en diversos espacios intergubernamentales de diálogo y consensos.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) y en años recientes el espacio de mayor cobertura territorial: la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) han sido escenarios de la construcción de un pensamiento regional autónomo acerca de las migraciones internacionales en general y de la promoción de la libre circulación como la categoría que debe asumir la movilidad humana entre sus territorios. Esto no fue casual: formó parte de la estrategia de integración de ampliar cada vez más el alcance de ese pensamiento, que en este caso involucra a los pueblos, a los hombres y mujeres que habitan la región, que están en la base de sus economías, de su producción, de su cultura y del presente y futuro de su democracia, favoreciéndose así su proyección en Latinoamérica.

En el MERCOSUR, la promoción de la libre circulación de personas planteada como categoría constitutiva del proceso de integración regional tiene en el Acuerdo sobre Residencia de Nacionales de los Estados Parte y Asociados de 2002, su instrumento fundamental, extendido hoy en su vigencia a 9 de los 12 países que conforman Suramérica, (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador).

El Acuerdo es un instrumento que fija requisitos únicos para el ingreso y permanencia de los ciudadanos que acrediten nacionalidad de alguno de los países del MERCOSUR, y que consagra el reconocimiento de derechos civiles, económicos y sociales fundamentales para quienes se desplazan entre los territorios. Un elemento imprescindible en un MERCOSUR ya redefinido fuera de los moldes neoliberales como un modelo de integración productiva, socialmente inclusivo y con participación de la ciudadanía, en donde lo social se elevó a cuestión de igual rango

que lo económico, y la integración de los pueblos se convirtió en un objetivo irrenunciable en la Patria Grande

La Argentina fue promotora de este instrumento, que fue adoptado como respuesta, entre otras, a un interés en resolver de una vez y para siempre en la región, la cuestión de la irregularidad migratoria que genera desigualdad, discriminación e impide la inclusión con derechos de los migrantes en la sociedad. Pero además, reinstaló la categoría de libre circulación de trabajadores, que había sido expulsada de su agenda por el neoliberalismo en los noventa, transfigurada ahora en la libre circulación de nacionales de los países suramericanos, sean o no trabajadores, una categoría superadora de la unidimensionalidad de los migrantes como fuerza de trabajo, asumiendo una impronta claramente rupturista garantizando su igualdad con una norma común,hasta donde los límites que la naturaleza de mercado común le permite.

La difusión en Suramérica de la vigencia del Acuerdo sobre Residencia, generó una convergencia que preludió horizontes más dilatados en la integración de nuestro continente, reforzados actualmente por la Decisión N° 878/21, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN que aprobó el Estatuto Migratorio Andino (EMA) el 12 de mayo de 2021, tomando como base la normativa del MERCOSUR, ya adoptada por los cuatro países andinos. El EMA, además de facilitar la vida de sus ciudadanos, elimina posibles contradicciones entre la legislación comunitaria andina y la mercosuriana, al armonizar los institutos de ambos instrumentos.

En el año 2010, el Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, a ser alcanzado en 10 años (Dec. CMC N° 64/10), propuso avanzar en "…la profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social en beneficio de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR", buscando consolidar lo realizado en los diversos ámbitos orgánicos del MERCOSUR en la materia y encauzarlos hacia la libre circulación plena, intentando por ese camino consolidar los derechos fundamentales y los beneficios de sus ciudadanos ya trazados por los instrumentos fundacionales y la normativa derivada de los mismos.

Los elementos que fueron compilados en 2021 en el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, tienen los alcances y los límites del espacio en donde se construyeron. Dicho de otro modo: son aquellos derechos ya reconocidos o en vías de serlo, posibles de reconocer y extender en el marco institucional del mercado común: aquellos constitutivos de la "ciudadanía social" que da encuadre de protección y equidad a las relaciones económicas, laborales y sociales de quienes se desplazan en la región y que, sin duda, aportan a los objetivos finales de la integración, incluidos los económicos. Siendo condición necesaria, no son sin embargo condición suficiente para la configuración de la ciudadanía plena precisando además la determinación y exploración de las demás dimensiones que deben constituirla.

Para la UNASUR no obstante, estos avances, fueron lo bastante contundentes para que la cuestión de la ciudadanía fuera instalada en su agenda, como elemento de ese proceso mayor de

integración regional y como promotor de la democracia inclusiva en los Estados Suramericanos. La libertad de radicarse en cada uno de los territorios con el solo criterio de nacionalidad, la posibilidad de ejercitar el derecho a trabajar, educarse, acceder a la salud, a la justicia, abrió la pista que llevaría a que, como instancia esencialmente política de integración regional pudiera encararlo como objetivo desde umbrales con cierto grado de maduración, abarcando todas sus dimensiones económicas, sociales, culturales y esencialmente políticas. Lo hizo en la Decisión 08/2012 en la que llamaba a la "construcción de la ciudadanía suramericana, teniendo como cimientos y punto de partida el progreso que sobre movilidad humana se habían registrado en los procesos subregionales". Tras los debates, hubo consenso sobre la trilogía de dimensiones que debían componer la construcción de ciudadanía suramericana, que fueron recogidas en el primer Informe sobre Ciudadanía Suramericana aprobado en diciembre de 2014, estableciendo los pilares fundamentales para esa construcción: a) un repertorio regional de derechos, muchos de ellos ya reconocidos subregionalmente b) la identidad suramericana c) la participación ciudadana.

Con estas definiciones, habían quedado sentadas las bases para la transición de la dimensión puramente social hacia las dimensiones identitaria y de participación ciudadana en una instancia superior de integración,proyectada como espacio ampliamente superador de la sola vinculación de los mercados, y se abrían cauces al involucramiento activo no solo de los Estados sino de la sociedad suramericana en los debates que debieron seguir a estos indudables progresos, pero que el vaciamiento o la obstaculización del proceso de integración han impedido.

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), un espacio específico de integración regional migratoria, desde 2000 vino construyendo, como espacio no vinculante de diálogo y consenso, los lineamientos políticos migratorios comunes para la Región suramericana y también de la Región hacia el mundo, lo que permitió adoptar posiciones únicas o al menos coordinadas frente a otros bloques y países, dando mayor fuerza a su voz y a su pensamiento autónomo y desacoplado de las políticas migratorias hegemónicas, en el que la ciudadanía suramericana como objetivo siempre estuvo presente.

Es importante señalar que en su XVllI Reunión del 22 y23 de noviembre de 2018, ya desactivado el accionar de la UNASUR, la CSM retomó el compromiso alcanzado con el Informe Conceptual sobre Construcción de la Ciudadanía Suramericana. Lo hizo un año antes del golpe de Estado dado por la derecha en el Estado Plurinacional de Bolivia, afortunadamente vencido en las urnas, con el lema "Ciudadanía Suramericana. Nueva cultura de libre movilidad humana hacia la Ciudadanía Universal", mostrando voluntad de mantener viva una propuesta destinada a garantizar intereses y derechos de los ciudadanos regionales de una manera más amplia y completa, y reforzar sus democracias a partir de una participación más activa de todos los actores en los procesos para lograr así legitimación y sustentabilidad en sus objetivos.

## 2. Los debates que hacen falta

En todos los mecanismos de integración, aparece claramente manifestada la decisión política de avanzar teniendo como elemento constitutivo la libre movilidad de las personas en sus territorios y como objetivo alcanzar la ciudadanía suramericana. No obstante, los avances logrados en los diferentes foros no llevan mecánicamente a las mayorías populares a asumir sentido de pertenencia o de identificación con el proyecto regional, ni tampoco a la participación política ciudadana con algún peso. Son dimensiones que precisan de una construcción continua mediante mecanismos de identificación que desarrollen una identidad colectiva y de participación de naturaleza más intensa que los puestos en práctica hasta ahora, que no han conseguido una real apropiación de sus políticas por parte de los ciudadanos.

Delineado que fue el horizonte con sus tres dimensiones, se abrió una puerta a otros debates que fueron apenas rozados, que se tradujeron en interrogantes que aún se encuentran pendientes y solo podrán ser resueltos en instancias concretas de reflexión, debate y acción, para que la ciudadanía deje de ser un concepto abstracto o un sentimiento testimonial que aparece en discursos y documentos y se convierta en palanca de la integración democrática de los países y de la libertad e igualdad de quienes los habitan.

Y el hombre solamente será libre cuando tenga educación, cuando tenga casa, cuando tenga comida y cuando pueda elegir su vida, me parece que la integración, no solamente debe ser un tema de agenda, sino una política de Estado en cada uno de nuestros países (Fernández de Kirchner Cristina, 2019: 46).

No parece que esas libertades, beneficios y niveles de autonomía, frente a los poderes hegemónicos que se han de enfrentar, puedan ser posibles fuera de la unidad regional. En el Siglo XXI la impronta será la conformación de bloques sostuvo la entonces Presidenta de la Nación en la CELAC que ha tomado un nuevo impulso a partir del año pasado, como un espacio que permitiría construir diálogos y plantear desafíos con proyección Latinoamericana. En ese sentido, sostuvo que la CELAC tiene un primer desafío, frente a la desigualdad y la pobreza, y ese desafío es el de construir una agenda en la cual todos, absolutamente todos tengamos igualdad de condiciones, no igualdad de posibilidades, que es otra cosa, igualdad de condiciones, en la toma y la adopción de decisiones, que es como nos hemos manejado, por ejemplo, en la UNASUR (Fernández de Kirchner Cristina, 2019: 52).

Esa igualdad de condiciones en la toma y adopción de decisiones está referida a los Estados. No obstante, debería tener su correlato en la participación igualitaria de sus poblaciones en el debate previo y evaluación de esas decisiones como forma de darles densidad y legitimidad democrática

Es importante realimentar los procesos de participación e intercambio en todos los ámbitos de integración regional, tanto para terminar de conformar conceptualmente el objetivo buscado, en este caso la ciudadanía regional, como para reforzar una de las formas de promoverla

desde la práctica, con miras a enmendar el crónico "déficit democrático" en sus espacios, y lograr identificación y consensos que los apuntalen y los hagan menos frágiles. La sociedad no ha sido suficientemente escuchada y, en este debate particular debería ser muy propositiva, por ser los ciudadanos los necesarios destinatarios de lo justo o injusto de sus resultados.

Los interrogantes a ser respondidos son múltiples y de diferentes contenidos: los hay conceptuales. La hegemonía y universalización de los derechos humanos y la creciente heterogeneidad de nuestras sociedades por las migraciones, en cierta manera interpelan la versión clásica de ciudadanía, propia de los siglos XIX y XX, en tanto se apoya en un paradigma de inclusión/exclusión definiéndose en términos de desigualdad entre quien es y quien no es ciudadano. Esto nos lleva a pensar, en cuál sería la naturaleza reconceptualizada de la ciudadanía suramericana y en qué espacio se localizaría ¿Qué concepto de ciudadanía estaría en los cimientos de la propuesta de ciudadanía Suramericana ¿Cuál sería su naturaleza y alcances? ¿Qué otros derechos es necesario incorporar? ¿Qué sucede con los derechos políticos? ¿Quiénes serán los sujetos de esa ciudadanía? ¿Qué nuevas políticas públicas comunitarias son necesaria?

Otros tienen asiento en la identidad suramericana Hacer que todos los actores y la sociedad en su conjunto haga propio el proyecto de integración no es tarea fácil. Lincoln Bizzozero (Bizzózero, 2017) nos señala que, aunque Suramérica se ha transformado en un espacio político cuando hasta hace no pocos años era solamente un referencial geográfico, el propio concepto de "Suramérica" todavía no está instalado, por ejemplo, en los textos escolares con esa connotación política, aun cuando se plantea como un espacio integrado con identidad propia que le permitió mayor presencia internacional. ¿Cuáles son los valores identitarios que se consideran presentes en la región? ¿Qué valores identitarios hay que priorizar?

La participación ciudadana que sería en parte garante de los valores compartidos y de alcanzar una Suramérica integrada, también tiene por delante un proceso de construcción permanente ya que es una dimensión de la ciudadanía que involucra un proceso de integración al ejercicio de esa ciudadanía en la Región de los nuevos ciudadanos, que serían los inmigrantes, desarrollando todo su potencial sin renunciar a su origen, a su nacionalidad, a su cultura pero identificándose además como suramericanos.¿Qué alcances debe tener esa participación? ¿Cómo deben ser las formas que garanticen eficiencia y democracia en su funcionamiento?

Los hay también vinculados al rol que, en un proceso de integración que la admite, tiene la libre circulación de personas con derechos como base de la ciudadanía que se quiera implementar: Esta ha sido una cuestión de no fácil comprensión hasta entre los propios actores de esos procesos. Generalmente se centra la mirada –positiva o negativamente– en uno de los objetivos centrales de la categoría, que es la equidad y la protección de las personas que se movilizan, pero se pierde de vista su doble naturaleza, social y económica, ya que son los objetivos económicos en el caso específico de los trabajadores, que ponen la libre circulación en la mesa de negociaciones como un elemento básico de competitividad económica de la región en el mundo ¿Por qué elegir

los avances sobre la libre circulación como punto de partida de la ciudadanía suramericana? ¿Qué rupturas implica? ¿La libre circulación es una herramienta también económica de la integración?

## Conclusiones

Todo lo expuesto dispara el pensamiento hacia la consideración de la nueva ciudadanía, como un emergente de la universalización de los derechos humanos que han cimentado teóricamente las propuestas de marcos normativos de reconocimiento de beneficios sociales, civiles o políticos, independientemente de la pertenencia nacional o de otras características diferenciales dentro del país que los recibe haciendo que las diferencias pasen de "ser factores de discriminación o exclusión a ser categorías jurídicamente protegidas."

Faltaría especificar en qué espacios, seguramente diferentes de la sola pertenencia a la membresía de un Estado, se localizaría, teniendo claro que no es sustitutiva de esta última, antes bien es reforzadora de la misma (UNASUR, 2012).

En un escenario que poco se parece a aquel en que alimentada por decisiones políticas que la instalaban en la agenda de los Estados y de los pueblos, la ciudadanía suramericana comenzaba a ser algo más que una expresión de deseos, MERCOSUR, la CSM y la CELAC se han mantenido en pie. Los resultados electorales de Argentina, Bolivia y Perú ponen algún horizonte en los futuros debates en esos espacios que son los instrumentos que existen y donde no ha de ser imposible, pero tampoco fácil, retomar el sendero abierto para la ciudadanía regional en los términos que se venía avanzando, aunque expectablemente sumando otros actores.

Hoy, con debilidades actuales e incertezas futuras, en una región en crisis que pugna por salir de una pandemia impiadosa en medio de la acometida de la derecha, discutir que ciudadanía se quiere construir para Suramérica, implica en discusiones mucho más amplias y que envuelven, entre otras, saber que Suramérica se pretende para los ciudadanos que sean sus titulares y, por lo tanto, discutir la región y su porvenir.

Todo depende de cuales sean las decisiones políticas en los tiempos que vienen. No obstante, si la decisión política es fundamental, no es suficiente sin el empuje de los movimientos populares y la sociedad civil en la demanda y la reafirmación de dar continuidad al proyecto. Otros actores de la sociedad civil organizada, incluido el ámbito académico, seguramente asumirán el reto para sumar capacidad de reflexión y propuesta para que la ciudadanía regional, un objetivo mayor de la integración vuelva a ser un horizonte.

Muchas cuestiones, de diversa naturaleza, están involucradas y deberían ser devueltas al ruedo y muchas otras se agregarán en el camino; tres dimensiones para estimular pensamiento traducible en acciones: la ampliación de derechos, la identidad suramericana, la participación ciudadana. Un objetivo: enriquecer y complejizar el debate para seguir contribuyendo a la construcción del ciudadano suramericano y lograr más temprano que tarde que nuestra Región sea

una Región de Ciudadanía. Alguna vez nos preguntamos ¿una utopía? Sí, Pero como alguna vez dijimos citando a Eduardo Galeano (Pérez Vichich, 2015) las utopías sirven para caminar.

## Referencias bibliográficas

Bizzozero, L. (S/D). La contribución de los intelectuales en la construcción de una identidad sudamericana. Disponible en: www.cedep.ifch.ufrgs.br/CERCAL

Fernández de Kirchner, C. (2019). Discurso Cumbre de la CELAC en La Habana, Cuba (28/01/2014). En Una Política Exterior Soberana (pp. 46-47). Buenos Aires: Colihue.

MERCOSUR (2010). Decisión CMC 64/10 sobre Estatuto de Ciudadanía.

OIM/OSUMI. (2018). Declaración Oficial. CSM.XVIII.

Pérez Vichich, N. (2015). La construcción de una ciudadanía regional y los derechos de las personas migrantes. Revista DENSIDADES. Núm. 17, 25-32.

UNASUR (2012). Resolución Núm. 8/12. Resuelve la creación del Grupo de trabajo sobre construcción de ciudadanía Suramericana (pp. 1-2).

UNASUR (2014). Resolución N° 14/14. Primer Informe conceptual sobre construcción de la ciudadanía suramericana. Aprobado el 4 de diciembre de 2014. Guayaquil (pp. 1-14).

# Integración productiva y la tecnología digital que la facilite

**Por Hugo Varsky y Daniel Ricardo Altmark**

## Introducción

El presente capítulo aborda ciertas problemáticas a resolver en una época particularmente compleja. Y para facilitar la comprensión de lo que llamamos "época", nos parece oportuno citar la mención que efectuara la Secretaria general de la CEPAL, Alicia Bárcena, en el marco del Curso Internacional "Estado, política y democracia en América Latina":

América Latina tiene desafíos históricos que aún no hemos podido resolver. La crisis del COVID-19 ha magnificado un conjunto de brechas estructurales que están conectadas a un crecimiento insuficiente, a desigualdades y debilidades institucionales muy complejas, así como a una restricción externa con una balanza de pagos siempre negativa, ya que nuestras exportaciones son menores a nuestras importaciones. Desde luego, estamos enfrentando un descontento social creciente, una fragmentación de los servicios de salud, un aumento de la desigualdad y de la informalidad. Sólo 500 personas en los Estados Unidos concentran una riqueza de 7.000 trillones de dólares. Los más ricos están cada día más ricos y los más pobres cada día más pobres (Bárcena Alicia).

Siguiendo esta reflexión, y partiendo de la premisa que la integración productiva constituye no sólo una oportunidad para la Región sino también una necesidad para superar esos niveles de desigualdad y promover el desarrollo de nuestros países, nos parece oportuno señalar los siguientes interrogantes: la integración productiva, las cadenas de valor, la compra venta internacional, ¿corresponden a la historia o al futuro de las pequeñas y medianas empresas? ¿Y los múltiples espacios de los sectores públicos y privados? ¿Sólo las grandes corporaciones pueden vincular a la distancia materias primas con industrialización? Si no hay acuerdos gubernamentales de alto nivel, ¿no es posible intentarlo? Las dificultades generadas por la pandemia y las dificultades de traslado humano, ¿impiden la vinculación operativa internacional entre los actores mencionados? ¿Hay tecnología socialmente accesible que contribuya a superar aspectos de este laberinto universal?

El pasado año se realizó en México la sexta Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC), donde representantes de 31 países de Latinoamérica y el Caribe suscribieron 44 acuerdos firmados, en particular para atender la pandemia y el cambio climático. En esa

oportunidad, el Presidente de México, Andrés López Obrador, propuso la creación de un tratado económico regional continental. Al inaugurar la Cumbre de ese organismo dijo que se trataba de una "Integración Productiva con Dimensión Social" bajo el criterio de que "el progreso sin justicia es retroceso, se trata de ir hacia la modernidad, pero forjada desde abajo y para todos (López Obrador).

En el mundo de hoy ¿cómo se aborda la circunstancia de que los gobiernos nacionales o territoriales, industrias, servicios, cooperativas, sociedad en su conjunto que puedan crecer, negociar y vincularse con pleno valor jurídico operando a la distancia?

En este marco general, el objetivo del presente trabajo pretende de modo sencillo y accesible sugerir mecanismos que faciliten concretar las negociaciones internacionales realizadas por plataformas virtuales entre distintas regiones del país, en el MERCOSUR, en Latinoamérica y en el mundo.

A continuación, buscaremos sintetizar el desarrollo que tuvo la Integración Productiva en nuestro país y el MERCOSUR, que no lleva mucho tiempo, y presentaremos la tecnología, accesible en todos sus aspectos, imprescindible para romper las distancias en los acuerdos de complementación, asociatividad y las diversas alternativas del mercado.

## 1. Por un MERCOSUR Productivo y Social

En el año 2021 se cumplieron los 30 años del MERCOSUR y, si bien en la conformación institucional inicial, primó la presión de la visión neoliberal del Consenso de Washington, poniendo el acento principal en las vinculaciones comerciales y los mecanismos legales que las faciliten, circunstancias que se agravan con la crisis del 2001, se inició un proceso intenso impulsado por los nuevos gobiernos que se fueron gestando y que culminó con un nuevo MERCOSUR.

Precisamente a partir del año 2003 comenzaron a producirse cambios sustanciales. Ese año se inició el proceso de vinculación con la sociedad civil. Comenzó en Argentina con la convocatoria desde la Cancillería a conformar lo que sería el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que se constituyó en un antecedente muy importante del Programa de Integración Productiva.

La propuesta a las organizaciones de la sociedad civil consistía en tres líneas de acción. La primera se orientaba a formar a los dirigentes sociales en los principios de la política internacional, en las funciones y organización del MERCOSUR, entre otros temas. Las clases eran brindadas por Embajadores y altos funcionarios de la Cancillería, lo que también facilitaba el conocimiento personal entre los actores; la segunda línea de trabajo consistía en conformar comisiones temáticas integradas por las organizaciones sociales y periódicamente se convocaba en el Palacio San Martín a Plenarios en los que junto a una muy numerosa concurrencia, participaban el Canciller, Secretarios de Estado, Invitados Especiales y el Representante Especial para la Integración y la Participación Social. La tercera consistía en que una delegación social participara de la reunión de Cancilleres y presentara su informe de actividades.

Las organizaciones participantes del Consejo Consultivo en Argentina superaron las 1300 instituciones. Los otros países miembros del MERCOSUR comenzaron a repetir procesos similares y en Julio de 2006, en ocasión de la XXX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR se realizó el Congreso de la Sociedad y la Integración con más de quinientos delegados de los países miembros que estructuró "Somos MERCOSUR", base del Foro MERCOSUR que funcionó hasta 2017 en el que el gobierno argentino impulsó que éste saliera de la estructura formal del MERCOSUR.

Con el objeto de tener una visión más completa de esta etapa vale recordar la Cumbre de Jefes de Estado del 2005 realizada en Mar del Plata, Argentina, dónde se le dijo no al Área de Libre Comercio de las Américas, el ALCA, por la que, en particular Estados Unidos venía trabajando desde hacía 10 años (Somos MERCOSUR).

Por otra parte, en el año 2006 durante la Presidencia Pro témpore de Argentina en el MERCOSUR se llevó a cabo la Cumbre de Jefes de Estado del bloque, en la ciudad de Córdoba, cuyo lema fue "Por un MERCOSUR Productivo y Social", apuntando no solo a lo comercial sino también a la promoción de la integración social, cultural y productiva de los Estados parte. En el marco de esta nueva etapa se elaboró un Programa de Integración Productiva que fue aprobado en junio del 2008 en la Cumbre de Tucumán, dónde se concretó el Primer Encuentro PyME con una importante presencia y participación empresaria.

## 2. Programa de Integración Productiva (PIP)

Como señalamos, fue en Tucumán en Julio de 2008 dónde se aprobó el PIP que estableció un conjunto de acciones para cumplir con el objetivo de contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR y especialmente la integración en las cadenas productivas de las PyMEs de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque. El PIP previó líneas de acción a nivel horizontal y sectorial. Entre las primeras se plantearon:

- Cooperación entre los organismos y entidades nacionales, articulando los instrumentos vinculados al desarrollo de empresas, en particular las PyMEs para apoyar el proceso de integración productiva.
- Complementación de instrumentos y entidades nacionales vinculadas con la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología.
- Programa regional de capacitación de recursos humanos en integración productiva.
- Articulación con otras instancias del MERCOSUR.
- Observatorio regional permanente sobre integración productiva.
- Medidas de facilitación del comercio, financiamiento y cooperación (FOCEM, Fondo PyME).

Entre las acciones a nivel sectorial, se propició el trabajo en Foros de Competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR e iniciativas sectoriales de integración productiva. El programa también fijó una metodología para su implementación, que se basó en cuatro aspectos:

- Representantes gubernamentales que sean los puntos focales para cada iniciativa (Se creó el Grupo de Integración Productiva (GIP) dependiente del GMC (Grupo del Mercado Común) que a su vez informen al CMC (Consejo del Mercado Común)
- Representantes de los sectores productivos correspondientes que integren las iniciativas pertinentes
- Un Estado Parte encargado de la Coordinación Técnica de cada iniciativa
- Todas las iniciativas buscarán la participación de todos los Estados Parte, y especialmente los de menor tamaño relativo.

En los primeros años se avanzó en el Fondo MERCOSUR para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; el Programa Marco de Ciencia y Tecnología para la Innovación Productiva; Desarrollo de Proveedores de petróleo y gas; Acciones en el sector metalmecánico; Integración de la cadena automotriz; y se fue avanzando en los sectores eólico, agroindustrial, naval, vitivinícola, fitosanitario, de la sanidad animal, el sector que comprende a la madera y muebles, la integración productiva fronteriza, entre otros.

En su época de desarrollo, en el MERCOSUR se generó el fondo PyME: FOPYME, el fondo de garantías del MERCOSUR, FOGAPYME. Hay que destacar también el rol que jugó la UNASUR y que probablemente vuelva a ser impulsado por la CELAC. Y, sin duda la importancia de los bancos de desarrollo de la región como la CAF Banco de Desarrollo Regional, el BCIE Banco Centroamericano de Integración Económica, y el FONPLATA.

Hasta el 2015 se avanzó en numerosos sectores, y a partir del 2016 se produjo una caída importante en la metodología analizada (Varsky y Geneyro).

## 3. Nadie puede solo. La necesidad de repensar las estrategias de vinculación

Todo se basa en la convicción de que nadie puede solo, que no hay Nación sin Región y que la negociación internacional con los Estados Unidos, la Unión Europea, a los que hoy se suman la República Popular China, el Sudeste Asiático, la Federación Rusa, obligan a un replanteo urgente de la integración regional. En especial por la gravedad de la pandemia que desnudó un mundo que empezó a percibirse en la crisis del 2008, pero que alcanzó niveles extremos tales como que menos del 1% de la humanidad es propietaria de más del 54% del producto bruto mundial. El 1% posee más que el 99% de los habitantes del Planeta.

La crisis climática y ambiental está alcanzando niveles insospechados. La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible fue aprobada unánimemente por la ONU, pero la

Pandemia complejiza gravemente cada Objetivo. Como efecto del COVID-19 las vinculaciones entre personas e instituciones hoy es fundamentalmente virtual. Los riesgos de los viajes y eventos internacionales personales constituyen un interrogante que el tiempo tendrá que responder.

Por eso es vital disponer de instrumentos tecnológicos que, así como es posible comunicarse y negociar virtualmente con cualquier punto del Planeta, permitan poder cerrar jurídicamente los acuerdos manteniendo la distancia y con valores que no terminen aislándonos más aún.

Un ejemplo interesante de señalar lo constituye la iniciativa de la Asociación de Parques Industriales de Argentina (APIA), a la que acompañaron numerosas organizaciones e instituciones de América Latina y España, y que creó la Red Internacional de Agrupamientos Productivos (RIA) que conecta a empresasy entidades públicas y privadas en el campo de la Industria, la Logística y la Innovación Tecnológica, entre otros sectores. La temática digital juega un importante rol, porque cada iniciativa debe ser viable.

También es importante el territorio. Cuando señalamos al territorio, nos referimos a las provincias, grupo de provincias o estados, según los países, municipios, alcaldías, empresas públicas y privadas, bancos públicos, privados y de desarrollo, universidades, etc. que tienen sus propios planes de desarrollo y de contactos nacionales e internacionales. Los parques industriales, tecnológicos, puertos, clusters y muchos otros ámbitos tienen la oportunidad de acordar acciones conjuntas con similares de territorios del propio país y de otros países regionales e internacionales.

Es claramente conocida la incidencia de las pequeñas y medianas empresas y el empleo que generan. De esta manera, los desafíos que plantea la integración productiva se manifiestan en la articulación al menos de cuatro sectores:

- Sector público.
- Sector productivo.
- Sector científico-tecnológico.
- Sector financiero.

## 4. El impacto de la informática

En el marco antes señalado y frente a la urgente necesidad de adopción de soluciones tecnológicas que permitan, con plena eficacia jurídica, celebrar acuerdos que no requieran para su perfeccionamiento la presencia física de las partes, debemos reflexionar sobre el impacto de las tecnologías de la información en la sociedad y particularmente en el comercio nacional e internacional.

El mencionado impacto ha producido el acaecimiento de nuevos tipos documentales y nuevas formas de adecuada identificación del emisor de una declaración de voluntad. Es decir, el entrelazamiento entre la informática y las telecomunicaciones permitió que se pudieran expresar declaraciones de voluntad en soportes digitales que implican, no otra cosa que incorporar a las legislaciones un moderno concepto sustancial de documento, e documento electrónico.

Asimismo, el desarrollo de diferentes técnicas de autenticación como la criptografía simétrica, la criptografía de clave pública y el aporte de la biometría, permiten hoy suscribir documentos de manera tal que el firmante electrónico se encuentre adecuadamente identificado.

En la Argentina, en particular, pero esto se extiende a las legislaciones de la mayoría de los países de América Latina y el mundo, cuyo análisis excede el objetivo del presente, la Ley 25.506 en su art. 1 le otorga plena eficacia jurídica al documento electrónico y al documento digital, a la firma electrónica y la firma digital, incorpora en nuestra legislación de fondo un moderno concepto sustancial de documento y produce la necesaria apertura legislativa que permita el perfeccionamiento de acuerdos comerciales por medios electrónicos y suscriptos con firma electrónica.

Es importante destacar que nuestra ley regula tanto la firma electrónica como la firma digital, y como lo expresamos, ambas tienen plena eficacia jurídica, es decir pleno valor jurídico y probatorio. Corresponde señalar que lo único que las diferencia es la exigencia que la ley establece para que una firma sea considerada digital de que su certificado sea emitido por una entidad previamente licenciada por el Estado.

Si bien no coincidimos con el concepto adoptado por nuestra legislación, atento que entendemos que cualquier medio adecuado de identificación del emisor de una declaración de voluntad debe ser reconocido por la ley, lo importante es que lo único de diferencia a la firma electrónica de la firma digital es la presunción de validez de ésta última establecida en el art. 7.

Es decir, un documento firmado digitalmente se presume valido y, en consecuencia, si alguien impugnase su validez deberá cargar con la prueba de su supuesta falsedad. En cambio, el documento firmado con firma electrónica no goza de dicha presunción, pero mantiene el pleno valor jurídico y probatorio que le otorga el artículo primero antes mencionado y en consecuencia la única diferencia entre ellas es la inversión de la carga de la prueba en el caso eventual de desconocimiento del contenido de un documento o su firma.

Excede la pretensión de estas breves reflexiones mayores profundizaciones de la cuestión planteada ya que la primera conclusión es que hoy es posible celebrar contratos, acuerdos, ordenes de compra, compromisos de pago, etc. por medio de la utilización de los medios que la tecnología pone a nuestra disposición y que tienen plena eficacia jurídica.

## 5. Algunas propuestas

Los procesos de trasformación de las organizaciones públicas y privadas en operatorias digitales, sin papel y con pleno valor jurídico y probatorio hoy son posibles y tienen plena eficacia y se sustentan en tres objetivos fundamentales.

El primero está vinculado a la eficiencia, a la optimización de la operatoria de las organizaciones. En efecto el aporte de la informática y la telemática, la irrupción de nuevos tipos documentales y nuevas formas de identificación de los emisores de declaraciones de voluntad, aportan sobradamente al objetivo de optimizar la operatoria de las empresas.

Otro de los objetivos tenidos en cuenta es la evidente reducción de costos, que en definitiva representan aumento de la competitividad y rentabilidad de las empresas. La experiencia ha demostrado que la superación de la operatoria en papel implica enormes costos en materiales, equipamiento y logística, que se reducen ampliamente con la incorporación del instrumental informático.

El tercer objetivo tiene vinculación con la denominada responsabilidad social empresaria ligada al necesario cuidado del medio ambiente. Ni un árbol menos causado por la operatoria empresaria y comercial.

Con sustento en dichos objetivos centrales, nos debemos preguntar que necesita una empresa para transformar su operatoria en una operatoria digital.

En primer lugar, requiere que la ley se lo autorice, y a partir de la sanción de la Ley Modelo de Firma Electrónica de UNCITRAL, Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Comercio Internacional, los diferentes países han ido adaptando sus legislaciones a las necesidades de nuestro tiempo.

El segundo requisito es la incorporación de tecnología adecuada. El mercado tiene hoy a disposición de las empresas diferentes elementos, diferentes soluciones que tienden a facilitar la nueva operatoria mercantil digital (un ejemplo para ilustrar: www.contractia.com.ar).

Finalmente, es necesaria la estructuración de la normativa jurídica interna de las organizaciones que adecue su operatoria a los requerimientos legales y le otorgue plena eficacia jurídica a los actos celebrados y firmados electrónicamente.

## Conclusiones

En resumen, y respondiendo al interrogante que nos planteamos al comienzo de esta reflexión, no sólo las grandes corporaciones están en condiciones de operar digitalmente, sino que la normativa legal vigente, el estado de desarrollo de herramientas informáticas al alcance de la pequeña y mediana empresa abren un nuevo horizonte de enormes posibilidades de multiplicaciones de las relaciones comerciales dentro del país como también en el ámbito internacional, acercando las empresas a los diferentes mercados que reclaman sus productos y servicios.

Podemos decir que las presentes reflexiones pretenden confirmar la necesidad de que la articulación de las diversas visiones, resulta estratégicamente imprescindible. Abordamos un enfoque operativo para el desarrollo regional y un instrumento tecnológico que contribuye a que la concreción de iniciativas de cadenas de valor y comerciales en general sea, a nivel internacional, viable para el conjunto de los sectores productivos y de servicios de los países, en un contexto Latinoamericano abrumado por las realidades señaladas. En tal sentido, sería muy importante también retomar los caminos de la integración, por ejemplo, de la mano del MERCOSUR, desde donde se puede construir una potente plataforma productiva conjunta incorporando las nuevas

tecnologías que la pandemia instaló para quedarse. Hoy resultan prioritarias las soluciones concretas que faciliten el buen resultado de los múltiples esfuerzos por superar la época.

## Referencias bibliográficas

Bárcena, A. (2021). Curso Internacional: Estado, Política y Democracia en América Latina.

López Obrador, A. M. (2021). Sexta Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos - CELAC. Palacio Nacional de México.

Somos MERCOSUR (2006). Cumbre de Córdoba. La Sociedad y la Integración XXX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR. Publicado por el Proyecto BID 1279 OC/AR.

Varsky, H. y Geneyro, R. (2011). La Integración Productiva en la nueva Agenda del MERCOSUR. En 20 años del MERCOSUR. Montevideo: Editorial CEFIR.

# La integración en infraestructura como clave para el desarrollo nacional y regional

**Por Amanda Barrenengoa**

## Presentación

Este capítulo busca contribuir a pensar en los desafíos para la consolidación de una agenda de integración regional sudamericana en el escenario de la post pandemia causada por el COVID-19. Para ello, se recuperan los antecedentes recientes y principales rasgos de las políticas de integración en infraestructura. Asimismo, se introducen algunos de los lineamientos que se proponen para una agenda que propicie el desarrollo nacional y regional mediante políticas de integración en infraestructura. Se señalan también algunas de las contradicciones del período, estacando aquellas que persisten, las cuales es preciso tener en cuenta en el diseño de políticas públicas en el contexto actual. En su elaboración, se incluyeron los aspectos multiescalares que intervienen en la infraestructura regional, es decir, las agendas nacionales en interrelación con lo regional, en el marco del escenario internacional. Una visión de fenómenos de esta complejidad que se aboque a lo regional sin considerar los elementos del sistema mundial y las características actuales del mismo, resulta parcial para la construcción de una agenda a futuro. De igual modo, es preciso repensar la escala nacional en sus singularidades para poder realizar diagnósticos, en el marco de la estructura multiescalar del Estado (Fernández y Brandão, 2015) y así sugerir lineamientos estratégicos desde el pensamiento latinoamericano. En torno a los diferentes actores, estrategias y lógicas que se encuentran superpuestas en los territorios, la perspectiva multiescalar nos permite identificarlos y situarlos en distintas escalas espaciales para dar marco a la formulación de políticas y estrategias de desarrollo regional (Fernández, 2009). Junto con estas perspectivas, la herramienta de planificación estratégica resulta también en un aporte relevante para el diseño de políticas públicas y el fortalecimiento de la capacidad estatal.

De esta manera, si bien se concibe a la integración como un proceso multidimensional, se aborda la dimensión física de la misma, teniendo en cuenta la multiplicidad de actores sociales que participan, además de los Estados, en las tramas de estos procesos, vistos "desde arriba" (Kan, 2015), y desde abajo. Coincidimos en torno a pensar conjuntamente a la política, el poder y el Estado (Abal

Medina y Cao, 2012) y asumir que, en este caso, el Estado se erige en una pieza y actor clave en el diseño de una estrategia de integración y desarrollo (Fernández y Ormaechea, 2018). De ahí que "la clave pública supone poner en valor la centralidad de los Estados a la hora de definir un proyecto social, invertir en obras y servicios, crear y/o reasumir el control de empresas estratégicas, e insertarse en el orden internacional sin resignar soberanía" (Bernazza, 2015: 10). Por ello, en estos lineamientos se recuperan investigaciones previas donde queda de manifiesto el cruce entre las lógicas del sistema mundial (con el protagonismo del capital financiero transnacional) con aquellas lógicas de construcción territorial promovidas por otros actores, con la mediación del Estado nacional (Barrenengoa, 2019).

## La integración física regional sudamericana: un balance general

En el plano regional, la pandemia por COVID-19 encontró a la región atravesando una situación previa de crisis social, económica y de integración. Este contexto extraordinario, en lugar de propiciar y multiplicar las políticas integracionistas para dar respuesta a problemas comunes y urgentes, acentuó una crisis generalizada, a la par de la preexistente situación de fragmentación regional. En el último tiempo, hubo limitadas acciones conjuntas en la región[1], lo que dejó entrever la falta de unidad para afrontar circunstancias tan extraordinarias como una pandemia. Sin instancias de coordinación, la posibilidad de una estrategia sanitaria regional se debilitó y, la falta de articulación de políticas que favorecieran a los sectores económico productivos regionales fue un obstáculo más para sortear las dificultades del presente, agravado por las tendencias hacia la concentración de las ganancias producto de las políticas sanitarias con las que lucraron las grandes empresas y laboratorios. Este panorama se sitúa en dinámicas más generales, ya que en el período que va desde finales del siglo XX a las dos primeras décadas del siglo XXI, las tensiones entre los distintos actores de peso internacional se fueron agudizando.

De este escenario partimos para enfocarnos en una reactualización de los debates en torno a la integración y el desarrollo, que se erigen en un rasgo histórico de la región latinoamericana, y cobraron mayor fuerza con los trabajos de la Cepal y la perspectiva de centro-periferia que enmarca las actuales relaciones de dependencia y desigualdad (Manzanal, 2021; Fernández, Ormaechea, 2018). El contexto de pandemia ha puesto en el centro de la escena una crisis global que ya se venía atravesando, pero que puso en evidencia con mayor crudeza el aumento de las desigualdades y la profundización de la crisis global y sistémica (Merino, 2020). Las reestructuraciones del capitalismo en su fase de globalización y financiarización actual no han podido dar

1 Una de ellas fue la creación, entre los países del MERCOSUR, de un fondo de 16 millones de dólares en el marco del FOCEM para un "Programa de educación, investigación y biotecnologías aplicadas a la salud".

respuesta al histórico problema del desarrollo desigual, consolidando la estructura jerárquica del capitalismo y los diferentes escenarios al interior del Sur Global. Asimismo, con el paulatino declive de los Estados Unidos como potencia mundial (Merino, 2020), asistimos al ascenso de China y al crecimiento de sus vínculos comerciales, políticos y diplomáticos con los Estados latinoamericanos. Su acercamiento a la región ha desequilibrado el histórico poder estadounidense y, al mismo tiempo, ha generado nuevos conflictos.

Ahora bien, los años previos a la crisis actual, se caracterizaron por la proliferación de políticas de infraestructura en el marco de organismos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que, a pesar de su fragilidad institucional y corta vida, lograron formalizar una agenda de planificación de la integración física, a través de su Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). La infraestructura fue una de las áreas que se constituyó en un objetivo estratégico compartido, primero con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA)[2] y luego con el COSIPLAN, que retomó la Cartera de Proyectos y la incorporó como brazo técnico. Si bien, al incorporar a la IIRSA –surgida en un contexto de regionalismo abierto–, el COSIPLAN estuvo atravesado por la tensión entre dos concepciones diferentes de integración, su constitución y funcionamiento posibilitaron dinámicas regionales que beneficiaron a la región en distintas áreas. Además, la idea de la UNASUR se dio en una atmósfera particular, marcada por la convergencia entre liderazgos que le confirieron un rol político fuerte y que propiciaron una agenda de integración regional con una concepción amplia que involucraba un conjunto de dimensiones y áreas estratégicas.

Entre las fuentes de financiamiento con las que contó el COSIPLAN, se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Con una notable presencia de los intereses del Estado brasileño[3] en dicho impulso, fueron varios los actores que, en el nuevo contexto de regionalismo propiciaron estas dinámicas, ocurriendo una clara redefinición del rol de los Estados en los procesos de integración regional. Dicha redefinición fue visible en el hecho de que el mayor financiamiento a los proyectos de infraestructura provino, en su mayoría, de fondos públicos, significando un 73% el porcentaje total de financiamiento (Cartera de CO-

2 Surgida en el año 2000, e integrada por Brasil, Argentina, Ecuador, Chile, Colombia, Bolivia, Venezuela, Perú, Paraguay, Uruguay, Guyana y Surinam. En 2011, fue incorporada como Foro Técnico del COSIPLAN, constituyéndose en los primeros antecedentes de integración física regional (Barrenengoa, 2019: 121).

3 El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil también se dedicó al financiamiento de obras de infraestructura en la región sudamericana, aumentando entre el año 2001 y el 2012 sus desembolsos en un 700%, con foco en la inversión de empresas brasileñas y servicios exportables, en el marco de la expansión de las políticas de integración física (Wegner, 2018: 921-922).

SIPLAN, 2015)[4]. En términos de integración física regional, se buscó poder ir más allá de una integración meramente comercial, para promover la integración y desarrollo desde múltiples instrumentos.A partir del trazado de los objetivos de integración de la infraestructura para la región suramericana, se crearon los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) como espacios geoeconómicos encuadrados en las áreas de infraestructura económica, desarrollo social, información y conocimiento y gestión ambiental (Silveira José, 2001).

En síntesis, con el devenir del COSIPLAN se avanzó en términos de planificación a largo plazo mediante distintos instrumentos y recursos. Todo ese trabajo fue frenado una vez que la UNASUR fue desarticulada. De esta manera, aquellas agendas comunes que lograron ciertas bases de concertación mínimas en áreas clave como infraestructura, llegaron a ser prácticamente inexistentes, o funcionar, un tiempo después, por inercia institucional. A partir de la experiencia del COSIPLAN, se destacan y jerarquizan algunos elementos:

- La elaboración de un Plan de Acción Estratégico 2012-2022, con una Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) y EID delineados.
- El contar con información pública y detallada sobre la situación de la integración física de la región, que significa una base de datos amplia sobre lo proyectado y lo concluido hasta 2018 (dichas informaciones, estadísticas y planificaciones podrían ser retomadas en el nuevo contexto).
- La existencia de una estructura de trabajo y encuentros sistemáticos, con Coordinaciones Nacionales, Grupos de Trabajo (GT), que conformó una estructura institucional y un proceso de trabajo que acumuló gran cantidad de material con cifras, informaciones y resultados organizados por EID, por países, por área, por inversión[5], entre varias otras.
- La existencia de un caudal importante de financiamiento público y público- privado, que, a pesar de haber sido insuficiente y haberse visto interrumpido dejando obras sin concluir, marca un antecedente importante.
- La sistematicidad de las reuniones entre GT y distintas instancias de planificación estratégica a lo largo del período de duración de UNASUR, fundamental para el rediseño de políticas públicas en el escenario actual.

4 En el informe acerca de los proyectos concluidos hacia 2015, Brasil y Argentina se destacaron por la cantidad de proyectos finalizados. Para mayor información véase: Proyectos concluidos de la Cartera de COSIPLAN (2015). En línea:http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo15_Presentacion_CARTERA_DE_PROYECTOS_CONCLUIDOS_v13-04_anexo7.pdf

5 Al observar los montos de inversión por obras por Estado, se vislumbran también grandes diferencias en cuanto al financiamiento público para la infraestructura de acuerdo a cada país. Por cuestiones de espacio, no son analizadas.

Ahora bien, hacia el año 2017 había 153 proyectos concluidos y 409 en la Cartera activa, lo que indica un bajo número de consecución de las obras. De los 62 proyectos con los que Argentina contaba, solo el 19,8% habían sido concluidos en 2017 (COSIPLAN, 2017). A su vez, en torno a los proyectos concluidos, en su mayoría fueron realizados en el ámbito nacional, quedando aún muchos proyectos binacionales por avanzar.

Estas son algunas de las características más sobresalientes de la experiencia del COSIPLAN, a partir de la cual, se buscaron vertebrar desde los Estados, los objetivos de integración de la infraestructura regional. Estos involucraron a importantes sectores estratégicos como el hidrocarburífero, energía, minería, industria, agro, transporte, comunicaciones, etcétera, lo cual pone de relieve las múltiples dimensiones de la integración. Si bien en este período fueron los Estados quienes intentaron reposicionarse en las dinámicas regionales, la lógica de acumulación más general del capitalismo financiero y su proyección neoliberal en los territorios continuó avanzando. Por eso, a pesar de no tratarse de un contexto de regionalismo abierto, hubo rasgos más estructurales que persistieron. Así, observamos la porosidad que exhiben los territorios nacionales, dado que se transformaron en plataformas globales de acumulación (Arroyo y Zusman, 2010). Las autoras nos proponen reflexionar en torno al concepto de lo regional, y el lugar que asume en el contexto de regionalismo postliberal, señalando la escala transnacional como la nueva lógica imperante que supera lo intra-nacional para convertirse en soporte de nuevas interrelaciones y estrategias que se conjugan de manera conflictiva (Barrenengoa, 2019). Ante estas lógicas, cabe preguntarse por algunas claves posibles para retomar una senda de desarrollo regional (Manzanal, 2021) que pueda prefigurar objetivos y planifique una agenda de integración física y que tenga en cuenta esta nueva realidad. Y que, a su vez, pueda establecer lineamientos generales para una inserción internacional autónoma de los Estados desde una perspectiva en común.

## Desafíos e interrogantes para una agenda de desarrollo e integración física regional

En la consolidación de una agenda conjunta, la planificación estatal es central para el diseño de políticas regionales que puedan sostenerse en el tiempo desde mínimos denominadores comunes. Una manera de proteger a la región de las intensas dinámicas tanto internas como externas, sería el establecimiento conjunto de instrumentos y líneas de acción que formen parte de una agenda estratégica de los Estados regionales en búsqueda del desarrollo y la integración. La situación de fragilidad institucional en la que terminó la UNASUR, sujeta a los recambios gubernamentales y al clima político nacional y regional, arroja como enseñanza la necesidad de dotar de mayor volumen de institucionalidad estatal regional a estas herramientas. Es decir, sostener una planificación estratégica desde los Estados que no esté atada a los vaivenes políticos gubernamentales y que se sostenga en la escala regional. Para ello, el Estado como pieza clave en la planificación de una agenda de integración física es quien debe construir "canales de diálogo, participación

y conciliación, tanto con los equipos de trabajo como con actores y sectores externos (sector empresario, organizaciones sociales, sindicatos, etc.)" (Bernazza, 2015: 23). Junto con esto, se introducen algunas propuestas:

- Diseñar una estrategia de integración económica regional de largo plazo, que se sirva de instrumentos públicos de financiamiento con fondos regionales, que pueda equilibrar las situaciones de desigualdad entre los Estados sudamericanos y aporte a los objetivos de desarrollo, inversión y crecimiento a nivel regional. Para ello es necesario el diseño de un plan conjunto de desarrollo que fomente el comercio dentro de la región (con cierta complementariedad productiva), su diversificación, el agregado de valor y la generación de trabajo e innovaciones tecnológicas con la participación de empresas y grupos económicos regionales.
- Recuperar el PAE 2012-2022 y los Planes e Informes de COSIPLAN para que el plan de integración de la infraestructura física regional pueda articularse con los objetivos de desarrollo y crecimiento en la región suramericana en estos nuevos tiempos. Garantizar financiamiento público, patrones de control sobre las empresas contratadas para las obras y consecución de las mismas.
- Articular la agenda de integración y desarrollo con objetivos y planes que puedan revertir las alarmantes situaciones de desigualdad, pobreza y desocupación en la región.
- En lo referente a la escala nacional, buscar articular la dimensión física y económica de la integración regional con la política exterior y la política económica para dinamizar el mercado interno involucrando a empresas locales y regionales proveedoras de bienes de capital, así como los sectores ligados a otras áreas como transporte y construcción. Pensar lo nacional desde la multiescalaridad.
- Propiciar inversiones públicas y privadas para el desarrollo de grandes obras de infraestructura social, urbana, logística y energética del país, incluyendo ferrocarriles, puertos, aeropuertos, hidrovías, carreteras, entre varios de los sectores incluidos en los Planes del COSIPLAN, de carácter estratégico. Garantizar que los Estados se comprometan en la disposición de sus fondos para beneficio regional.
- Propiciar la participación de la ciudadanía en estos procesos de toma de decisiones. La participación y movilización política son claves para el sostenimiento de proyectos que van más allá de las coyunturas. Un proyecto de integración regional común tiene que poder sostenerse desde los Estados y promoverse a nivel de las sociedades desde mecanismos que apunten al fortalecimiento de ciudadanías regionales con arraigo en los movimientos populares.
- Trabajar para reunir los mayores consensos posibles entre los Estados de la región para delinear una política regional para la post pandemia, que pueda servirse de distintos instrumentos. Para ello, es preciso que la dirigencia política ratifique y sostenga una vocación integracionista, o, al menos, la idea de que la integración es la vía para mejorar la situación crítica actual de todos los Estados nacionales.

- Recuperar la senda del crecimiento con redistribución del ingreso, algo que caracterizó el ciclo anterior de regionalismo, hoy estancado. Fortalecer el rol del Estado como planificador en estos procesos y en el diseño de políticas públicas para el desarrollo y la distribución del ingreso.
- Prefigurar objetivos de desarrollo a partir de ejes de integración que contemplen la situación actual del escenario internacional. Propiciar agendas bilaterales y regionales que puedan aprovechar el proceso de multipolaridad, propiciando mayor autonomía. Se trata de poder consolidar y multiplicar las agendas regionales para participar en instancias multilaterales, sin perder de vista las relaciones de poder asimétricas en las que históricamente nuestra región participa. Promover un desarrollo sustentable sin poner en juego nuestros derechos ni la sostenibilidad de nuestras vidas. Es urgente para la región poder diseñar opciones viables para tiempos difíciles. Ante la crisis actual del capitalismo a nivel mundial, es preciso recrear mecanismos regionales que tengan durabilidad en el tiempo. Para ello, recuperar la experiencia del COSIPLAN para traerla al presente y que pueda aportar a los desafíos de la integración física regional actuales.

Por último, una agenda de integración física no puede proponerse sin advertir como uno de los grandes elementos emergentes, la presencia de China y su involucramiento, desde distintos instrumentos de política exterior, en nuestra región. Erigiéndose en el principal financiador de proyectos de infraestructura en el presente, avanza a pasos agigantados en la articulación con los Estados con políticas que ningún otro actor internacional propone. Esta situación genera interrogantes en torno al tipo de vínculo que se construye en medio de un escenario regional con tan serias dificultades y contradicciones para el establecimiento de una agenda regional común. Además, ¿cómo aumentar el comercio exterior sin abandonar el objetivo de diversificación del mismo? En materia comercial, durante el período 2008- 2014, los Estados parte del MERCOSUR participaron del 55% de los intercambios comerciales dentro de la región, alcanzando los mayores flujos de comercio intrarregional (Obiesur, 2020). La importancia de estas cifras deriva en que se trata de vínculos comerciales más diversificados y con mayor valor agregado que aquellos con otros Estados del mundo, consistente en la exportación de commodities. Es un problema para la región que resulte más barato vender productos a China y que ello vaya en detrimento del comercio intrarregional, cuyas implicancias son –además de comerciales– productivas y territoriales.

También es preciso evaluar si la profundización de las relaciones con China puede contribuir a revertir el proceso de reprimarización y desindustrialización de nuestras economías, consolidando nuestro rol de periferia subordinada. Y ver qué oportunidades se generan en términos de inversiones y desarrollo de sectores de más valor agregado, desde la creación de un espacio económico regional que pueda aprovechar la multipolaridad para re-colocar a los Estados sudamericanos en un rol de mayor jerarquía dentro del Sur global.

En el marco de una nueva configuración internacional en la cual emerge China como nueva potencia y socio comercial, es preciso construir con mayor fuerza una agenda de integra-

ción regional en la que se priorice la defensa de la autonomía, la consolidación de una identidad común y el y desarrollo y bienestar de los pueblos latinoamericanos.

## Referencias bibliográficas

Abal Medina, J. M. y Cao, H. (Comps.). (2012). Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Buenos Aires: Ariel.

Arroyo M. y Zusman, P. (2010). Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração regional. São Paulo: Humanitas - Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras.

Barrenengoa A. (2019). "¿Mudar para valer?" Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011). Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918

Bernazza C., Longo, G. y Comotto S. (2015). Evaluando en clave pública: Guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.

COSIPLAN - IIRSA (2017). Plan de Acción Estratégico 2012-2022 (PAE). Ajustado a 2017. Buenos Aires: Secretaría CCT. Foro Técnico COSIPLAN-IIRSA. Disponible en: https://www.flipsnack.com/IIRSA/plan-de-acci-n-estrat-gico-pae-2012-2022.html

COSIPLAN-IIRSA (2015). Cartera de proyectos 2015. VI Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN. 3 de diciembre, Montevideo, Uruguay. Disponible en: https://www.flipsnack.com/iirsa/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2015.html

Fernández, V. R. (2009). ¿Qué desarrollo regional para qué desarrollo nacional? Desafíos para una Argentina post neoliberal. Realidad Económica. Núm. 242, 2: 102-125.

Fernández, V. R. y Ormaechea, E. (2018). La Cepal y el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano. Cuadernos del CENDES. 35, Núm. 99: 1-23.

Fernández, V. R. y Brandão, C. (2010). Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.

Kan, J. (2015). La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.

Manzanal, M. (2021). Desarrollo regional (AL, 1950- 1980) en Diccionario del Agro Iberoamericano. Buenos Aires: Editorial Teseo Press.

Merino, G. (2020). El ascenso de China y las disputas estratégicas en los grupos dominantes de los Estados Unidos. Cadernos PROLAM/USP. 19 (37): 44-77.

Observatorio de Integración Económica de América del Sur (2020). ¿A dónde va el Mercosur? Revista La Espada. Núm. 23.

Silveira, J. P. (2001). "Eixos da América do Sul impulsionarão Desenvolvimento". Notícias do Ministério do Planejamento (08-10-01). Brasília. Disponible en: www.planejamento.gov.br

Wegner, R. C. (2018). Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. Economia y Sociedade. Vol. 27, Núm. 3, (64): 909-938.

# La importancia de recuperar la UNASUR y la CELAC para la reconstrucción post COVID-19[1]

**Por Mariano Nascone**

> «El viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos»
> Antonio Gramsci.

## Introducción

El presente capítulo analiza los aportes que podrían realizar la UNASUR y la CELAC para el fortalecimiento de los Estados Latinoamericanos y Caribeños en el desarrollo de sus agendas de reconstrucción post COVID-19. América Latina presenta los mayores índices de desigualdad del mundo, con capacidades estatales debilitadas, un alto endeudamiento en moneda extranjera en muchos de sus países, y la presencia de sistemas tributarios regresivos, razón por la cual los ámbitos regionales y multilaterales deberían convertirse en aliados estratégicos para revertir este panorama. El acumulado institucional de la UNASUR y la reactivación de la CELAC obligan en la coyuntura actual a iniciar un proceso de confluencia y convergencia, acciones esenciales que desarrolla el presente capítulo para el logro los objetivos planteados.

## No hay reconstrucción sin integración

Uno de los desafíos más importantes que se debaten mundialmente en la actualidad son las acciones que deberán tomar los gobiernos para superar los efectos de la pandemia, más conocido como "la Reconstrucción Post COVID-19" (en adelante, RPC). Si bien esta crisis multinivel pone en jaque el futuro de nuestras sociedades, también es una oportunidad para visibilizar algu-

1 Este artículo fue elaborado el 18 de octubre de 2021

nos elementos clave para el bienestar de los países y reconstruirlos sobre la base de un desarrollo sostenible con mayor inclusión económica, social y ambiental.

Estos desafíos no son de la misma magnitud para los países "desarrollados", de "renta media o emergentes", ni los de "bajos ingresos". Según la CEPAL (2021), la economía mundial cayó un 3,3% en el año 2020 ubicándose América Latina por encima del doble (6,8%), llegando a niveles de contracción del año1900. Si se incorporan al análisis los puntos de partida de los países, en el quinquenio anterior a la pandemia (2014-2019) la región tuvo un crecimiento prácticamente nulo (0,3%). Considerando la fragilidad de los Estados de Bienestar (que incluyen los sistemas de salud y protección social) esto se tradujo en: aumentos del desempleo y pérdida de la seguridad social (44 millones de personas y 5,3% respectivamente); de la pobreza (22 millones) y la indigencia (8 millones); y de la inseguridad alimentaria como producto del incremento sostenido de los precios (40,4% de la población).

Como contracara, no todos los sectores sociales fueron afectados negativamente, registrándose un aumento del Coeficiente de Gini del 2,9% ensanchando aún más las brechas de desigualdad estructural[2] entre y al interior de los países. Según la ONG Oxfam Internacional (2021), que denominó al COVID-19 "el virus de la desigualdad", las riquezas de los mil millonarios del mundo recuperaron su nivel pre pandemia en sólo nueve meses[3], lo que podría tardar más de 10 años para las personas en mayor situación de pobreza. Siendo América Latina el continente más desigual, estos temas impactan gravemente sobre las capacidades de dar respuesta por parte de Estados de Bienestar que en su mayoría fueron –o continúan siendo– precarizados por la implementación de políticas neoliberales de mayor o menor intensidad. Esta situación se complejiza aún más si los organismos de integración regional, continúan inactivos y/o precarizados[4].

Desde la Secretaría General de UNASUR se trabajó en estas problemáticas buscando soluciones conjuntas para los Estados nacionales. En el año 2016, junto con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se lanzó el "Panorama Social y Económico Suramericano". Se analizabaen clave comparada los principales indicadores socio económicos de los países miembros con el objetivo de fortalecer las capacidades de los Estados a través de la cooperación regional. Se identificaban sus debilidades y fortalezas para desarrollarse, a la vez que para insertarse en un

2 Entre ellas, se destacan las brechas de género, riquezas, ingresos, raciales, geográficas, generacionales, de acceso a derechos, entre otras.

3 En la crisis del 2008, ese grupo de personas necesitó cinco años para dicha recuperación.

4 El embate que los organismos de integración regional sufrieron por parte de los gobiernos neoconservadores en la región principalmente a partir de 2015 ha dejado una región desintegrada con organismos que fueron paralizados como el caso de la UNASUR, y algunos que fueron precarizados como el caso del MERCOSUR y la CELAC (aunque este último parece estar en una etapa de resurgimiento).

mundo con mayores grados de multipolaridad donde el posicionamiento como bloque de países y la cooperación intrarregional, son imprescindibles.

La RPC obliga a repensarse como región. Estas herramientas y muchas otras están disponibles a la espera de ser reactivadas para encontrar soluciones conjuntas a problemas a escala global. En otras palabras, no hay mayores posibilidades de reconstrucción con justicia social para América Latina sin integración.

## Posicionamiento regional para revitalizar la cooperación y el multilateralismo

Uno de los fenómenos que visibiliza la pandemia es la centralidad de los Estados para afrontar la crisis sanitaria e incluir social y económicamente a las personas. Se evidencia a nivel mundial como ante la mano invisible del mercado, son los Estados quienes –a pesar de sus asimetrías– responden en mayor o menor medida a las necesidades de la población.

Según datos del Fondo Monetario Internacional (2021), los países desarrollados desde el inicio de la pandemia hasta marzo de 2021, movilizaron el 16,4% del PIB en gastos adicionales y créditos fiscales y el 11,3% en prestamos, capital y garantías. Muy por debajo, los países emergentes movilizaron el 10,7% del PIB y el 7,2% respectivamente, y aquellos en desarrollo de bajos ingresos apenas el 1,7% y el 0,2%.

En América Latina, además de la insuficiente asignación presupuestaria nacional, la mayoría de los Estados están fuertemente endeudados y con un gran componente de esos compromisos en moneda extranjera. Asimismo, aún tienen sistemas tributarios muy regresivos (recaudan poco y de modo desigual), a pesar de algunos esfuerzos de recaudación excepcional desplegados en el marco de la pandemia. Considerando lo anterior, la situación se complejizaaún más, si dichas debilidades internas no encuentran ayuda en el plano regional y en el multilateral.

En el ámbito regional son auspiciosas las acciones como la cooperación entre Argentina y Méjico para la producción conjunta de vacunas que permitirá, entre otros beneficios, una mayor autonomía para garantizar la cobertura. No obstante, aún no cuentan con un anclaje regional que pudiera darle mayor escala. La presencia de organismos de integración regional en funcionamiento pleno podrían ser herramientas útiles para favorecer este objetivo. Lejos de lo que postulan algunas voces, la integración no sujeta a los Estados nacionales, sino que los fortalece a nivel interno (mediante la cooperación y el intercambio entre sus miembros) y externo (en la obtención de mejores negociaciones en organismos multilaterales, con países extraregionales u otros bloques de integración regional).

El ámbito multilateral, no parece ser la excepción. Sus débiles respuestas a los efectos de la pandemia son otro de los temas a resolver, no siendo una opción prescindir de este. Es en el espacio global donde también se deben encontrar respuestas a la crisis mundial, por ejemplo,

promoviendo la igualdad entre los países en el acceso a las vacunas[5]. Deberían ser los países más postergados los priorizados en la inmunización para reactivar lo más pronto sus economías. No obstante, el capitalismo neoliberal globalizado no entiende de solidaridad. Es por ello que es necesario trabajar también a escala regional en la redefinición del sistema multilateral con criterios más igualitarios y representativos de las necesidades de inclusión y desarrollo económico, social y ambiental de todos los países.

La renegociación, suspensión y/o condonación de las deudas internacionales que permitan destinar mayores recursos a los sectores más castigados; el cumplimiento de los países desarrollados de sus compromisos de financiamiento internacional[6] en todos los acuerdos multilaterales ambientales para mitigación y adaptación bajo el principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de acuerdo a las capacidades respectivas; una mayor movilización de recursos en calidad de donaciones –y no de préstamos– para alcanzar los compromisos y objetivos de la Agenda 2030, son temas que deberían plantearse en el sistema multilateral como bloque regional. América Latina carece de mayor fuerza de negociación en este plano, ante otros sistemas de integración extraregionales, y ante los países que se disputan la hegemonía mundial, sino acuerda sus posiciones regionales previamente. En un mundo que se debate a nivel hegemónico entre la multipolaridad y la bipolaridad, los países necesitan tener una estrategia geopolítica como región siendo los organismos de integración como la CELAC, UNASUR, MERCOSUR, entre otros, los mejores espacios para consensuarla.

En UNASUR, los Ministros/as de Salud de los doce países se reunían en la Sede de la Secretaría General para consensuar posiciones sobre el precio de los medicamentos, el problema de las patentes, los costos de producción de las farmacéuticas, y aquellos vinculados a la propiedad intelectual, entre otras. Una vez arribados los acuerdos, se definía una estrategia para obtener mejores negociaciones en la asamblea de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Del mismo modo, los Ministros de Desarrollo Social fijaban "Metas Suramericanas" como antesala para las discusiones sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de las Naciones Unidas. Vale destacar, que estos Objetivos no sólo deberían redefinirse y actualizarse a partir de la irrupción de la pandemia, sino también incorporar un mayor compromiso principalmente financiero de los países desarrollados hacia los países de ingresos medios y en desarrollo, para su consecución. Según estimaciones del FMI[7], actualmente se están destinando 3 billones de dóla-

5 Antonio Guterres, en su intervención en la última Asamblea General de la ONU afirmó que "es totalmente inaceptable que haya países donde el 80% de la población esté vacunada y en otros sólo el 2%.

6 Existe un compromiso para la provisión y movilización por parte de los países desarrollados de 100 mil millones de dólares anuales destinados a apoyar a los países en desarrollo entre el 2020 y el 2025.

7 UNA-UK (2019). En Red Española del Pacto Mundial: Finanzas Sostenibles y Agenda 2030: Invertir en la transformación del mundo. White Paper. Núm. 1. Disponible em: https://www.sustainablegoals.

res anuales como flujos financieros de contribución a los ODS, lo que equivale a la mitad de lo proyectado por las Naciones Unidas como necesario al 2030[8].

Sobre las posibles acciones de la CELAC en el ámbito multilateral, es importante destacar cómo su ausencia en estos espacios no permite a los países del sur global contar con una representación regional. El funcionamiento del G20, por ejemplo, presenta un desequilibrio de representación en las negociaciones, siendo que los países de Europa además de su participación nacional, lo hacen como Unión Europea. Para el caso de los Latinoamericanos, sólo se cuenta con la representación de Argentina, Brasil y Méjico, pero en calidad nacional. No existe una delegación regional en las negociaciones que represente a todos los países de América Latina y el Caribe como pudiera ser a través de la CELAC. Se debilitan así las posibilidades de defensa de intereses y de colocar temas estratégicos, razón suficiente para realizar las gestiones necesarias para solicitar su incorporación. Tener una estrategia geopolítica como región, implica también ocupar los espacios en dicha calidad. El ejemplo señalado es otra muestra de que lo regional no debilita ni reemplaza lo nacional, sino que lo fortalece.

Un eje fundamental del G20, así como de otros organismos multilaterales, es la cooperación internacional. La cumbre de la CELAC realizada en Méjico en septiembre de 2021 donde los países reclamaron mayores acciones de cooperación son un caso testigo de cómo las necesidades de la RPC superan las diferencias ideológicas. No obstante, se deben discutir ciertas reglas de la cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, aquella que prioriza la ayuda internacional a los países más pobres por sobre los de "renta media" como si estos últimos contaran con las capacidades necesarias para afrontar los desafíos de la RPC. Los criterios de acceso al financiamiento podrían redefinirse sobre el uso de indicadores multidimensionales que midan más integralmente las condiciones de vida de las personas y el estado de vulnerabilidad en que se encuentran los países.

Este tema junto a otros como, la negociación en la COP 26 sobre el acceso a financiamiento para combatir los efectos del cambio climático promoviendo el canje de deuda por acción climática; o ante el FMI sobre el acceso de los países de renta media a una mayor parte de los Derechos Especiales de Giro de los países desarrollados; son ejemplos donde una solución favorable posibilitaría una recuperación económica más igualitaria en nuestra región. La Argentina ha planteado estos temas en la cumbre de líderes del G20 y en la Asamblea de las Naciones Unidas realizados en el 2021 resaltando que una RPC bajo principios de justicia social y ambiental no puede anteponer el interés financiero por sobre el social. Pero sólo lo hizo como Estado nacional

org.uk/filling-the-finance-gap/.

8 UNEP (2018). Rethinking impact to finance the SDGs. Disponible en: https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2018/11/Rethinking-Impact-to-Finance-the-SDGs.pdf.

lo cual es muy importante, pero no cuenta con la fuerza suficiente como si se hiciera también desde la CELAC a través de su presidencia, en representación de todos los países de América Latina y el Caribe. Estos posicionamientos favorecerían la obtención de mayores respuestas por parte del sistema multilateral ante los desafíos desiguales de RPC que persiguen los países.

## No se trata sólo de invención sino de poner a funcionar lo existente: los procesos de confluencia y convergencia regional

A pesar de lo señalado sobre la necesidad de una región más integrada, la recuperación de los mecanismos de integración regional no transita el ritmo esperado para ofrecer mayores respuestas a los desafíos de la RPC. La búsqueda de un mayor dinamismo para el caso de la CELAC y la recuperación del capital construido en la UNASUR, no deberían sujetarse a la existencia de una mayoría de gobiernos progresistas, y/o el resultado electoral de Brasil en el 2022 a pesar de su importancia para la región. De ser así, se estaría perdiendo un tiempo valioso para reconstruir una agenda común que trascienda a los gobiernos en ejercicio.

El fortalecimiento de las acciones de cooperación intrarregional señaladas podría ser un elemento para motorizar la unidad por sobre las diferencias ideológicas –y quizás– a los países que se resisten a participar. Sin embargo, el marco de un posible –y necesario– relanzamiento de la integración regional, precisa también de mayores liderazgos con capacidad de persuadir, negociar y consensuar acuerdos. Son los gobiernos nacionales, populares y progresistas –sean o no mayoría– quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante un "proceso de confluencia", capaz de encontrar mínimos comunes que comprometan a todos los gobiernos. A partir de ello, será más viable el desarrollo de un "proceso de convergencia" mediante una reingeniería institucional que recupere las capacidades instaladas de los diversos organismos de integración regional para llevar adelante esos acuerdos.

El proceso de confluencia debe priorizar temas que sean palpables para la población, entendiendo que no se defiende aquello que no se percibe como beneficioso para la mejora de las condiciones de vida. El acceso a derechos por el simple hecho de ser ciudadano/a de uno de los países de la región es un ejemplo de este tipo de proyectos necesarios. En este sentido, el "Plan de Acción de Ciudadanía Suramericana", fue una iniciativa integradora diseñada desde la Secretaría General de UNASUR que buscaba que los/as Suramericanos/as tengan derecho a: la libre movilidad y el acceso a protección consular; reconocimiento de los años de aportes jubilatorios en cualquier país de la región, acceso a medicamentos y vacunas a precios justos; reconocimiento de títulos académicos en cualquier país para continuar estudiando o para ejercicio profesional evitando la "fuga de cerebros"; entre otros. Significaba fortalecer el acceso, reconocimiento y ejercicio de derechos en cualquiera de los países de Suramérica, siendo este un elemento impostergable para las democracias en el marco de la RPC. Se trabajó en convergencia con el MERCOSUR, la CAN, el CARICOM, y la CELAC evitando la duplicidad de acciones, recursos y tiempos,

obteniendo resultados muy auspiciosos principalmente en las agendas sociales (salud, educación, DDHH, entre otras) que pudieran ser retomados. En resumen, se logró en un mismo proyecto, la confluencia de los objetivos prioritarios de los países y la convergencia de las instituciones disponibles de los organismos regionales de las que eran parte para su implementación.

Los avances en la CELAC podrían ser el puntapié inicial para recuperar, repensar y reimpulsar un proceso de mayor convergencia. Haciendo un breve repaso acerca de la institucionalidad de los organismos de integración regional mencionados en este documento, todas deberíanser sujetas a revisión. El MERCOSUR, por ejemplo, precisa una transformación de su Tratado Constitutivo (aprobado en la época del auge del Consenso de Washington en 1991 y reformado parcialmente a través del Protocolo de Ouro Preto en 1994). La incorporación de agendas como la social, política, y derechos humanos a partir del 2003, irrumpieron en una estructura institucional que no había sido edificada para albergarla (Nascone, 2019) generando resultados parciales.

Del mismo modo la UNASUR cumplió en mayo de 2018 una década de funcionamiento ininterrumpido desde la firma de su Tratado Constitutivo sin haber realizado una sola modificación. Temas como: la regla del consenso para la toma de decisiones; la dotación de presupuesto; el exceso de instancias decisoras; el rol del/la Secretario General/a y su estructura de funcionarios/as; el relacionamiento del bloque con actores extra regionales; precisan ser revisados.

La CELAC no posee –a diferencia de UNASUR– una estructura institucional que le permita trascender más allá de la voluntad de laspresidencias pro témpore en ejercicio. Esto motivó, en la cumbre realizada en setiembre de 2021, la solicitud de algunos países de crear una Secretaría Permanente, y recuperar al menos, los Consejos Ministeriales de agendas imprescindibles para la RPC como la social, ambiental y la económica. Si la Argentina asumiera la presidencia en el año 2022, tendrá una gran oportunidad de superar el funcionamiento de los organismos de integración como compartimentos estancos mediante un proceso de convergencia que requerirá, entre otros factores, recuperar lo que esté disponible y trabajar cotidianamente.

En esta línea, otro de los objetivos plasmados en la mencionada cumbre es la creación de un fondo de cooperación financiera ante riesgos y desastres naturales para asistir a los países –principalmente del Caribe– ante los efectos del cambio climático. Pensando en clave de convergencia, UNASUR contaba con una sólida institucionalidad[9]para la cooperación y asistencia mutua entre los países frente a desastres naturales que podría reutilizarse para la implementación de estos fondos.

Finalmente, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL Alicia Bárcena, presentó, el Plan Integral de Autosuficiencia Sanitaria", enfocado en la compra conjunta, producción y distribución regional de medicamentos. Sobre este tema la UNASUR cuenta con un Banco de Precio de Medi-

9 Para mayor información, véase: Nascone, M. (2019). La Amazonía en peligro: ¿qué podría hacerse desde la UNASUR. NODAL.

camentos[10], investigaciones comparadas sobre las capacidades de producción de medicamentos, y un acumulado de estudios realizados por su Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), que podrían recuperarse y reutilizarse de acuerdo a los objetivos priorizados en un proceso de confluencia que se oriente hacia los desafíos de la RPC.

Es auspicioso la recolocación de estos temas por parte de la CELAC en la agenda regional reuniendo más de treinta mandatarios/as luego de varios años sin reuniones. Asimismo, el desarrollo de mesas de diálogo con países que disputan la hegemonía mundial como China –hoy principal socio comercial de América Latina– y con sistemas de integración regional como la Unión Europea, retomando el espíritu de negociaciones conjuntas ante socios extraregionales.

El período 2021/2022 resulta clave para poner en funcionamiento este gran capital que dejan como saldo las dos primeras décadas del siglo XXI. Deberán resurgir los liderazgos necesarios para que el inicio de una tercera década consolide un proyecto integracionista que represente los intereses de los/as Latinoamericanos/as y Caribeños/as y que evite que en los "claroscuros surjan los monstruos" que sigan postergando el desarrollo de nuestros países.

## Conclusiones

Es vital el fortalecimiento de los Estados en América Latina a través del ámbito regional y multilateral para dar mayores respuestas a sus brechas de desigualdad crecientes. El fortalecimiento y relanzamiento de los organismos de integración, no requiere sólo inventar algo nuevo sino poner a funcionar lo existente. Seguramente habrá que realizar modificaciones y ajustes para tener una institucionalidad dinámica que permita alcanzar y ejecutar con mayor celeridad los consensos necesarios para la RPC. A su vez, deberá ser cada vez más robusta para que no se detenga su funcionamiento más allá de cualquier coyuntura. Este proceso de convergencia, debe ser precedido por un proceso de "confluencia" que requerirá mayores liderazgos para reunir a los gobiernos con orientaciones ideológicas-políticas diferentes y definir una agenda consensuada con una institucionalidad –al menos inicial– que le permitan caminar como región.

Una América Latina desintegrada sólo profundizará sus debilidades para saldar las deudas históricas con sus pueblos. En un mundo que no parece reencaminarse bajo principios de solidaridad, la integración regional es una tarea impostergable.

10 Para mayor información, véase: Salud en UNASUR: Retos y Respuestas. Disponible en: www.unasursg.org

## Referencias bibliográficas

CEPAL (2021). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. Informe Especial. Nro. 11. COVID-19. Santiago: CEPAL.

FMI (2021). Database of Fiscal Responses to COVID-19. Disponible en: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19.

Nascone, M. (2019). La dimensión social del MERCOSUR: la coexistencia de tres décadas en permanente tensión. En M. Vázquez (Ed.). El MERCOSUR. Una geografía en disputa (pp. 305-339). Buenos Aires: CICCUS.

Nascone, M. (2019). La Amazonía en peligro: ¿qué podría hacerse desde la UNASUR. NODAL.

OXFAM INTERNACIONAL (2021). El virus de la desigualdad. Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible. OXFAM INTERNACIONAL.

RED ESPAÑOLA DEL PACTO MUNDIAL (2019). Finanzas Sostenibles y Agenda 2030: Invertir en la transformación del mundo. White Paper. Núm. 1.

# SOBRE LES AUTORES







# SOBRE LES AUTORES

**Daniel Ricardo Altmark** es Abogado. Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director de la carrera de Especialización en Derecho informático de la Facultad de Derecho de la UBA. Director de la Unidad de Proyectos de ordenamiento legislativo de esa misma Facultad. Miembro de la Federación Iberoamericana de Entidades de Informática y Derecho. Autor de numerosas publicaciones sobre la materia.

**Amanda Barrenengoa** es Doctora en Ciencias Sociales, Profesora y Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Es Especialista en Docencia Universitaria (UNLP) y docente de grado y posgrado en la misma institución. Es becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científico Técnicas, con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Socio Históricas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS- CONICET- UNLP). Participa en distintos proyectos de investigación y Grupos de Trabajo (CLACSO) sobre integración regional y las transformaciones en el mapa del poder mundial. Sus temas de investigación versan sobre los procesos de integración regional sudamericana recientes y la relación entre los Estados y las clases dominantes. Estudia la articulación entre la política exterior, las políticas de desarrollo y la infraestructura desde un enfoque multiescalar.

**Martín Burgos** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Master en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS-París, Francia). Doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es coordinador del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación (CCC) y organizador del Congreso de Economía Política (UNQ-CCC). Ha sido miembro del comité académico de varias revistas especializadas. Se ha desempeñado como investigador del CEFIDAR, en el marco del cual se dedicó a estudiar temas relacionados con política industrial, comercial y de integración regional. Actualmente, es especialista en la relación Argentina-China, en el cual estudia específicamente el papel desempeñado por la soja y el patrón comercial implementado entre ambos países. Fue coordinador de los libros: La soja entre el monocultivo y la necesidad de divisas y El nuevo modelo económico y sus consecuencias, ambos disponibles en la Editorial del CCC.

**Daniel García Delgado** es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Director de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Realizó estudios de posgrado en FLACSO Argentina y en la Universidad de Mangucia (Alemania). Investigador CONICET. Ha sido Profesor Regular de la UBA. Docente de posgrado en la Universidad de Rosario, Del Litoral y

Católica de Córdoba entre otras. Sus áreas de investigación en los últimos años se concentran en el impacto de la globalización en la región, la reforma del Estado, el modelo neoliberal, el desarrollo y la democracia.

**Luciana Ghiotto** es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Investigación en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la misma Universidad. Investigadora de Carrera del CONICET con sede en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Docente de la Carrera de Relaciones Internacionales de la Escuela de Política y Gobierno de UNSAM y de la Maestría en Relaciones Internacionales de la misma Casa de Estudios. Se especializa en temáticas vinculadas a la globalización desde las relaciones económicas internacionales. Actualmente, analiza los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y los casos en el arbitraje internacional llevados por empresas extranjeras contra la Argentina y diversos países latinoamericanos. Sus producciones más recientes son: 25 años de tratados de Libre Comercio e inversión en América Latina (editado junto a Patricia Laterra) y El Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos (en co-autoría con Javier Echaide).

**Leticia González** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y adscripta al Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Docente del Diploma Superior "Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional" y de la materia Integración Regional de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, ambas en FLACSO Argentina. También es docente de grado y posgrado en FSOC-UBA, donde dicta asignaturas vinculadas con las relaciones internacionales y el análisis de políticas públicas. Co-Directora del Grupo de Investigación en Ciencia Política Feminismos y Relaciones Internacionales de FSOC-UBA. Miembro del Voluntariado Universitario Identidad MERCOSUR.

**Oscar Laborde** es Contador Público Nacional y político argentino. Vicepresidente del Parlamento del MERCOSUR y Presidente del Observatorio de la Democracia del Parlasur. Director del Instituto de Estudios Económicos de América Latina (IDEAL) de la CTA. Fue Diputado de la Provincia de Buenos Aires (1997-1999), Intendente de Avellaneda hasta el 2003, y Vice Presidente de los Cascos Blancos. En el 2008 fue designado Embajador Plenipotenciario por Cristina Fernández de Kirchner y Coordinador del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil en la Cancillería Argentina, cargo que ocupo hasta el año 2015. Publica periódicamente en medios y plataformas locales e internacionales.

**María Cecilia Míguez** es doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Facultad de Ciencias Económicas de esa misma universidad. Es investigadora en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), y es vicedirectora de su unidad ejecutora, el IDEHESI, desempeñándose en el Nodo Buenos Aires. Es profesora regular de la UBA, en la materia Historia Argentina de la Carrera de Ciencia Política de la UBA, docente de posgrado en dicha universidad, en la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, entre otros. Sus investigaciones se orientan al estudio de la vinculación entre la política interna y las relaciones internacionales en la Argentina.

**Mariano Nascone** es Licenciado en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Realizó cursos de formación en Integración Regional Comparada (Universidad de las Naciones Unidas y Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador) y en Universidad de Bonn (Alemania); también sobre Teoría Política (FLACSO Ecuador, 2017); y en Políticas Sociales (FLACSO Paraguay). Se desempeñó como Director de la Secretaría General de UNASUR (Ecuador); Jefe del Departamento de Políticas Regionales del Instituto Social del MERCOSUR (Paraguay, 2011-2015); Director Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación Argentina (2020-2021). Actualmente, se desempeña como Profesor de grado y posgrado en diversas Universidades de Argentina y Ecuador (UNPAZ, UNMDP, ULEAM, UNLP, FLACSO) y Gerente de Relaciones Institucionales en ARBA. Conferencista en numerosos Seminarios y Congresos en diversos países. Autor de diversas publicaciones, artículos y co-autor del libro La Dimensión Social del MERCOSUR (con prólogo del ex presidente "Lula" Da Silva).

**Nora Pérez Vichich** es Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Master en Sociología por la Universidad Federal de Paraíba, Brasil. Realizó el Curso Interamericano sobre Migraciones OIM/Gob. Argentino. Fue Asesora Principal en la Dirección de Migraciones Internacionales de la Cancillería Argentina (2007/2015), participando como Delegada por Argentina en diversos foros internacionales: Conferencia Suramericana de Migraciones(CSM); Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR(FEM); Diálogo CELAC / UE sobre Migraciones y en el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS) de la UNASUR. Antes se desempeñó como Asesora en la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo de la Nación. Actualmente, es Docente Titular en la Maestría en Políticas Migratorias Internacionales de la Universidad Tres de Febrero (UNTREF); en el Curso Virtual sobre Políticas y Gestión de las Migraciones Laborales Internacionales (UNTREF) y en la Diplomatura Superior "Desarrollo,

Políticas Públicas e Integración Regional" (FLACSO Argentina). Es Consultora internacional en temas migratorios internacionales e integración regional. Posee numerosas publicaciones.

**Daniela Perrotta** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación y Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Secretaria de desarrollo y vinculación institucional de la Universidad Nacional de las Artes (UNA). Investigadora adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Integra el proyecto de extensión universitaria Identidad MERCOSUR. Fue Directora Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación de la Nación (2020-2021).

**María Alejandra Racovschik** es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Morón (UM). Magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Se desempeña como Coordinadora académica y docente del Diploma Superior Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional en FLACSO Argentina. Es Profesora de la materia Integración Regional de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social e investigadora del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO Argentina. Asimismo, dicta clases de grado en las Universidades de Morón y en la Universidad Abierta Interamericana (UAI). Cuenta también con experiencia en el área de consultoría en temas de integración regional y se ha desempeñado como asesora en la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación (2015).

**Amílcar Salas Oroño** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política por la Universidade de São Paulo, Brasil. Doctor en Ciencias Sociales por la UBA. Profesor en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y en otras Universidades Nacionales, en grado y posgrado. Ha realizado sus investigaciones de Post-Doctorado en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales - UBA, donde se desempeña como Investigador. Es además Investigador del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Contribuye regularmente con su opinión en varios sitios periodísticos y de información general. En el 2012 publicó Ideología y Democracia: intelectuales, partidos políticos y representación partidaria en Argentina y Brasil desde 1980 al 2003. Buenos Aires: Pueblo Heredero.

**Alejandro César Simonoff** es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor Titular Ordinario de Historia General VI en la misma universidad. Profesor Titular de Política Exterior Argentina en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

de la Universidad Católica de La Plata. Ha dictado y dicta diversos cursos de posgrado en las Maestrías de Relaciones Internacionales de la UNLP, de la Universidad de Buenos Aires (UBA), de la Universidad de Viña del Mar y en los Programas de Pos graduación de San Thiago Dantas (UNESP-UNICAM-PUCSP) Brasil y de Integração da América Latina (USP), como así también en los Doctorado de Relaciones Internacionales de la UNLP, Universidad Nacional de Rosario (UNR), y en la UBA. Es profesor en la Maestría en Historia y Memoria y en Ciencias Sociales dictando Historia Comparada del Siglo XX en la UNLP y en la Universidad Nacional de la Patagonia. También ha sido profesor invitado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación y la Universidad Católica de Santiago de Estero con sede San Salvador de Jujuy. Es coordinador del Centro de Reflexión de Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP e investigador del Instituto de Investigaciones de Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET). Ha publicado numerosos artículos y libros sobre política exterior argentina, relaciones internacionales e historia reciente.

**Rossana Surballe** es Embajadora, diplomática de carrera. Se graduó en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Abogada y Magíster en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por la FLACSO Argentina. Actualmente, está a cargo de la Subsecretaría del MERCOSUR y Negociaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Antes de hacerse cargo de la mencionada Subsecretaría, fue Jefa de Gabinete del Viceministro de Relaciones Exteriores (2019-2020), habiendo sido también Embajadora de la República Argentina en Qatar y prestado funciones en la Embajada Argentina en México.

**Hugo Varsky** es Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especializado en Relaciones Internacionales. Cuenta con posgrados en Derecho de los Recursos Naturales (UBA) y Derecho Informático (Intergovernamental Bureau of Informatics -IBI-, Roma, Italia). Ejerció funciones como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario argentino; Coordinador general del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería argentina (2003-2008); Director General del proyecto de integración productiva sectorial y territorial MERCOSUR-AECID (2011-2013); Representante Especial para la Integración Regional y la Participación Social MERCOSUR y Asesor Especial en temas de integración regional de la Cancillería argentina (2013-2017). En la actualidad, se desempeña como Consultor de Relaciones Internacionales en la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación; Coordinador de Relaciones Internacionales de la Asociación de Parques Industriales de Argentina (APIA) y como Coordinador de la Cátedra Sur Sur de la UBA-ONU del Rectorado de la UBA - Naciones Unidas (2018 a la fecha).

**Mariana Vázquez** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha realizado estudios de posgrado en la UBA y en el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble,

Francia. Maestranda en Sociología Política Internacional en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Profesora Adjunta Regular en Integración Regional Comparada en la Carrera de Ciencia Política de la UBA y profesora responsable de la materia Geografía y Cartografías Americanas en la Licenciatura en Historia de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Coordinadora Académica de la Diplomatura Universitaria Descolonizando Saberes Geopolíticos, Geográficos y Cartográficos de la UNDAV y el Consejo Provincial de la provincia de Santa Cruz, para formación de docentes de media de la provincia. Entre 2003 y 2013, desempeñó diversas funciones en el gobierno de la República Argentina en la temática de la integración sudamericana. En 2011, fue Coordinadora General de la Casa Patria Grande "Presidente Néstor Carlos Kirchner", dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Entre 2013 y 2016 fue Coordinadora de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR, con sede en Montevideo. Ha sido profesora en diversas universidades sobre integración regional comparada y cuenta con numerosas publicaciones sobre el tema.

# FLACSO ARGENTINA
# Área Estado y Políticas Públicas
# Programa Gestión del Conocimiento

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.
Área Estado y Políticas Públicas.

## Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO



**Documento de Trabajo Núm. I**

**Evaluando "en clave pública"**
BERNAZZA, Claudia; COMOTTO, Sabrina; LONGO, Gustavo
Mayo de 2015



**Documento de Trabajo Núm. II**

**Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad**
GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
Octubre de 2015



**Documento de Trabajo Núm. III**

**El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.**
RUIZ DEL FERRIER, Cristina; TIRENNI, Jorge (Comp.).
Mayo de 2016



**Documento de Trabajo Núm. IV**

**¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR.**
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra; RAIMUNDI, Carlos (Comp.).
Octubre de 2016



**Documento de Trabajo Núm.V**

**El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis**
GARCÍA DELGADO, Daniel; GRADIN, Agustina (Comp.).
Junio de 2017



**Documento de Trabajo Núm.VI**

**Estado, políticas públicas y federalismo. IV Congreso de Estado y políticas públicas**
GARCÍA DELGADO, Daniel; BERNAZZA, Claudia (Comp.).
Febrero de 2020



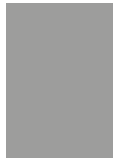
**Documento de Trabajo Núm.VII**

**Apuntes sobre Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas**
MAZZOLA, Roxana (Comp.).
Diciembre de 2021



**Documento de Trabajo Núm.VIII**

**Niñez y Políticas Públicas: la crianza comunitaria en barrios y territorios de la Argentina**
BERNAZZA, Claudia; LAMBUSTA, Damián (Comp.).
Marzo de 2022



**Documento de Trabajo Núm.IX**

**XXXXXX**
XXXX, Xxxxx; XXXX, Xxxx (Comp.).
Mayo de 2022

## OTRAS EDICIONES




**CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión**
RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Compiladora).
Julio de 2017




**ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO. Control y regulación en el neoliberalismo tardío**
GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE ANCHORENA, Beatriz (Comp.).
Octubre de 2018




**EN TORNO AL RUMBO. Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad**
GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
Octubre de 2019




**ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA. Ya nada va a ser igual**
GARCÍA DELGADO, Daniel
Noviembre de 2020




**LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad**
RUIZ DEL FERRIER, Cristina TIRENNI, Jorge
Diciembre de 2021

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina**
Lius Alberto Quevedo (Director).
**Área Estado y Políticas Públicas**
Daniel García Delgado(Director).
**Programa Gestión del Conocimiento.**
Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

**CONTACTO PRINCIPAL**
**Área Estado y Políticas Públicas**
**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
**Página WEB:** http://politicaspublicas.flacso.org.ar/
**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.
**Correo electrónico:** gestionconocimiento@flacso.org.ar

# Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB, Biblioteca de Ciencias Sociales "Enzo Faletto", CLASE México, Repositorio FLACSOAndes, MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas), ERIH PLUS, BDU, BDU2 y Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca "Enzo Faletto" de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274



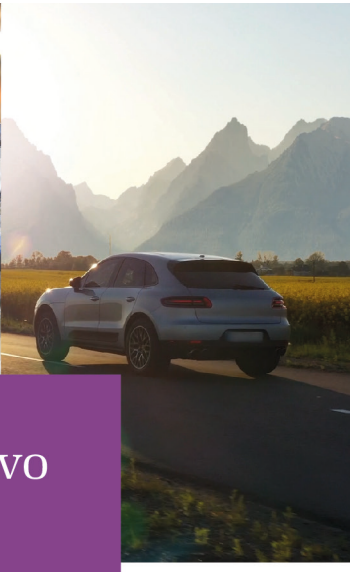

## CONTACTO PRINCIPAL

***Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina***
**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.**
Área Estado y Políticas Públicas
Daniel García Delgado (Dir.)
Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).
**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.
**Correo electrónico:** revistaeypp@flacso.org.ar
**Página WEB:** http://politicaspublicas.flacso.org.ar/

FLACSO ARGENTINA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.
Área Estado y Políticas Públicas.







El Banco Cooperativo
ideado para que
nuestros sueños
se hagan realidad.

# Sumate.

BANCO
CREDICOOP
COOPERATIVO LIMITADO

**La Banca Solidaria**

## Hay otra idea de banco y funciona.

Cartera comercial y de consumo. Consulte productos y servicios en www.bancocredicoop.coop o a través de Credicoop Responde al 0810-888-4500.