



El Mercosur y su trilema

Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo*

AUGUSTO COSTA (UBA), MARIELA BEMBI (UBA) Y CARLI BIANCO (UNQ/CTA-T)
29 DE JULIO DE 2018

Aclaración preliminar: el sistema económico internacional, los modelos de desarrollo y la integración económica

Los países del Mercosur históricamente tuvieron dos grandes opciones políticas respecto de sus modelos nacionales de desarrollo, sus esquemas de integración económica y sus formas particulares de inserción al mundo. Esas dos alternativas no flotan en el aire, sino que son parte de una forma determinada de relaciones sociales y de producción que se

* El presente artículo es un resumen del capítulo de Costa, A., Bembi, M. y Bianco, C. El trilema del Mercosur. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo. En M. Vázquez (ed.), *El Mercosur. Geografía en disputa*. Buenos Aires: Mimeo (en prensa).

dan en el marco del capitalismo, un sistema que funciona a escala global, y del cual los países del Mercosur forman parte como componente periférico.

Por un lado, existe un modelo de crecimiento basado en las ventajas competitivas vigentes de la región, fundamentalmente la producción de alimentos, la explotación de recursos minerales y las actividades extractivas y de bajo valor agregado para la exportación, así como algunos nichos de servicios, sin ningún mecanismo de distribución de la renta de la tierra. En este esquema, la integración regional funcionaría como una plataforma de exportación conjunta y la vinculación con el resto del mundo se daría bajo un esquema de visible dependencia respecto de los países desarrollados o del Norte.

Alternativamente, es posible pensar en un modelo de desarrollo basado en la industrialización y el agregado de valor a la producción, con distribución de la renta de la tierra. Se trata de un modelo que debe mirar a la integración regional como un espacio de acumulación ampliado y cultivar relaciones políticas, económicas y de cooperación con el resto del mundo con un carácter autónomo y bajo la búsqueda de terceros mercados para nuestros productos, la incorporación de tecnologías modernas y conocimientos de punta aplicables a una producción cada vez más sofisticada y, en última instancia, el logro de un verdadero beneficio mutuo entre las partes.

En el primero de los casos, el punto a favor es que se trata de un modelo de crecimiento de la producción nacional, de integración económica y de relacionamiento externo, que va en el mismo sentido que los intereses y necesidades de la acumulación del capital a escala global, lo que realmente facilita su implementación y puesta en marcha; el punto en contra es que dicho modelo no contempla los intereses y necesidades para la reproducción material de gran parte de la población de los países del Mercosur. Contrariamente, la segunda alternativa consiste en un modelo de desarrollo nacional, de integración económica y de relacionamiento externo que va a contramano de los intereses y necesidades de la acumulación del capital a escala global, lo que dificulta y complejiza su implementación y viabilidad material de largo plazo; el punto a favor es que su objetivo es justamente incluir y asegurar la reproducción material del conjunto de la población de nuestros países, en el marco de un proceso autónomo de desarrollo nacional y regional.

Esta es la real disyuntiva que ha atravesado el proceso de integración regional en los últimos 30 años. Estos modelos antagónicos se han manifestado explícita o implícitamente durante la construcción y desarrollo del proyecto del Mercosur. No sólo ninguno ha logrado consolidarse de manera definida, sino que las tensiones existentes han llenado el camino de inconsistencias y obstáculos para que alguna de las alternativas se imponga, imposibilitando la conformación de un esquema de desarrollo nacional, de integración regional y de inserción internacional coherente y viable en sus propios términos, más allá de la voluntad de los gobiernos de turno y de la manifestación de intenciones de los líderes del bloque.

El *trilema* entre desarrollo nacional, integración regional y relacionamiento externo

A cada modelo de desarrollo nacional le corresponde una determinada estrategia de inserción internacional, basada en esquemas particulares de integración regional y de relacionamiento externo con los países de extrazona. Para que el proceso en su conjunto marche sin conmoción, la condición primera –necesaria pero no suficiente–, es que las políticas nacionales de los miembros de un determinado esquema de integración regional se encuentren absolutamente alineadas. Esto es, que se enmarquen en un mismo criterio de desarrollo regional, en donde cada uno de los países que componen el acuerdo sea capaz de realizar un aporte complementario al conjunto, sea por la vía de una especialización inter y/o intrasectorial. A partir de este enunciado general, se pueden presentar dos conceptualizaciones teóricas e históricas polares –dentro de distintos matices posibles– a partir de las cuales pensar estrategias comunes y complementarias que puedan permitir avances sustantivos en materia de desarrollo nacional, integración regional e inserción internacional.

En primer lugar, durante los años '60 y '70 se avanzó en la realización de múltiples diagnósticos y recomendaciones respecto de la necesidad de integración latinoamericana de modo de avanzar hacia la industrialización y el desarrollo de la región. Luego de los años de la llamada industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) de tipo “fácil”, la profundización del esquema industrializador en América Latina demandaba un incremento sustantivo de las escalas de producción, el desarrollo de autonomía decisional, y la acu-

mulación local y endógena de los conocimientos necesarios para manejar y/o desarrollar tecnologías más complejas en sectores intensivos en capital y conocimiento. Para ello, se recomendaba avanzar en procesos de integración regional basados en la concesión de preferencias comerciales recíprocas que permitan la ampliación de la escala productiva, pero que mantengan razonablemente resguardadas a las empresas de la región de la competencia con las economías más avanzadas.

Al mismo tiempo, se promovía el vínculo tanto político como económico de la región con otras regiones periféricas del mundo –los países del bloque soviético y las naciones asiáticas y africanas– con iguales o peores condiciones de competitividad, con patrones similares de consumo y con mercados con menor competencia internacional. De ese modo, se conjugaban políticas nacionales de desarrollo basadas en la industrialización, esquemas de integración regional que funcionaban como mercados ampliados pero que, al mismo tiempo, se encontraban protegidos de la competencia extra-regional, y un relacionamiento externo de tipo Sur-Sur con otras regiones de igual o menor desarrollo relativo. A este tipo de esquema lo llamaremos de “integración autónoma”.

En segundo lugar, desde los años '80 se produjo un cambio de enfoque ante la abrupta modificación de las condiciones de competencia internacional, signada por la crisis de la deuda latinoamericana, la apertura comercial, la desregulación económica y el imperativo de la transformación productiva con equidad. A partir de la aplicación de las políticas y reformas estructurales recomendadas por el Consenso de Washington, los países de la región dejaron de lado su interés por un modelo de industrialización, y fueron hacia otro que privilegiaba la especialización en la producción y comercio de aquellos bienes en que contaban con ventajas competitivas de carácter estático. En materia de integración regional, se avanzó con la firma de acuerdos basados en los esquemas de regionalismo abierto, con el objetivo no sólo de exponer a la región a una mayor competencia internacional que redunde en mejoras de competitividad, sino también de anclar los procesos de apertura que fueron teniendo lugar por la vía unilateral o multilateral, a través de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por el lado del relacionamiento externo, la propia definición común de un desarrollo bajo las determinaciones de mercado y, por ende, basado en la producción de bienes primarios o de baja elaboración, conducía a un vínculo privilegiado con las naciones industrializadas, insertándose

la región al por entonces novedoso esquema globalizador como exportador de alimentos y materias primas de distinta índole, y como importador de productos manufacturados y servicios de todo tipo. De esta forma, se conjugaron modelos de desarrollo basados en la especialización en ventajas estáticas, esquemas de integración relativamente abiertos, y formas de relacionamiento externo de tipo Norte-Sur. A este tipo de esquema se lo denomina aquí como de “integración dependiente”.

Las tensiones entre estas dos visiones determinaron en mayor o menor medida la trayectoria del Mercosur, los conflictos entre sus miembros y las frustraciones que existen al momento de hacer un balance de los veintisiete años de vigencia del acuerdo regional. Las inconsistencias entre las políticas nacionales de desarrollo implementadas, el esquema de integración buscado y el tipo de relacionamiento externo efectivizado en cada etapa, configuraron un obstáculo que el bloque no pudo resolver a lo largo de su existencia. De esto se trata la historia del Mercosur: de un proyecto que nace plagado de contradicciones y que nunca pudo consolidar un camino sustentable hacia un modelo consistente de políticas nacionales y esquemas de integración regional y relacionamiento externo que resolviera el *trilema* subyacente, en el marco de un sistema capitalista que sufrió grandes transformaciones mientras el proceso de integración regional se desarrollaba.

Los tres momentos del Mercosur

Dejando de lado las etapas en que el bloque sufrió crisis en las que se puso en discusión su carácter y eventualmente su continuidad futura (1999-2002 y 2016), se pueden caracterizar tres “momentos” a lo largo de los veintisiete años de historia del Mercosur, de acuerdo con los tres componentes de lo que aquí denominamos el “*trilema* del Mercosur”.

i) Mercosur neoliberal (1991-1998)

El período que se extiende desde comienzo de los '90 y hasta la irrupción de las distintas crisis que tuvieron lugar en los países del bloque a partir de la devaluación del real en 1999, puede caracterizarse como “Mercosur neoliberal”. Durante este momento hubo

fuertes consensos entre los cuatro Estados parte del Mercosur en cuanto a los tres componentes de nuestro *trilema*.

Por un lado, en los cuatro países se avanzó decididamente en la aplicación de las políticas del Consenso de Washington con el objetivo de que el mercado sea el orientador de los recursos hacia los sectores productivos de cada uno de los miembros del bloque. Se buscaba el aprovechamiento de las ventajas competitivas de carácter estático existentes en el marco de un proceso generalizado de liberalización y apertura al libre comercio, a las finanzas y a las inversiones extranjeras.

Esa definición del desarrollo nacional fue estrictamente consistente con el modelo de integración económica elegido, basado en el regionalismo abierto, en donde el Mercosur aseguraba un anclaje institucional de las reformas encaradas individualmente por cada uno de los países miembros. Si bien se avanzó rápidamente en la construcción de un esquema de integración con cierta profundidad institucional —la creación de una unión aduanera (UA), en vistas de un mercado común a futuro— las distintas sensibilidades mostradas por los socios condujeron a que dicho entramado se viera perforado por una serie importante de excepciones tanto al libre comercio intra-regional como a la política comercial externa común.

En materia de relacionamiento externo, se avanzó no sólo regionalmente sino también individual y multilateralmente en la apertura al mundo a través del ingreso de todos los Estados parte a la recientemente creada OMC, de la apertura unilateral al comercio, las finanzas y las inversiones internacionales, y a través de la firma de múltiples acuerdos bilaterales en materia económica, en donde se destacó la masiva firma de Tratados Bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (TBIs). De esta forma, se privilegió el vínculo del bloque en general, y de sus miembros en particular, con aquellos países con los cuales se observaba una clara complementariedad estática, en donde el Mercosur pasó a funcionar como plataforma de exportación de alimentos y materias primas hacia los países de extrazona, y de recepción de cuantiosos flujos importadores de bienes manufacturados, lo que condujo a un proceso de desindustrialización de su aparato productivo y concentración de los sectores sobrevivientes en los países de mayor tamaño económico, fundamentalmente Brasil.

En términos de resultados, desde una perspectiva neoliberal, se trató de una construcción exitosa, en tanto permitió una mayor integración comercial y productiva de la región al mundo, multiplicó los flujos de comercio y de inversiones externas, y produjo avances sustantivos en materia de integración comercial entre los países del bloque y una rápida construcción de las instituciones regionales. Desde un punto de vista crítico, estos logros resultaron tremendamente regresivos en materia productiva, al tiempo que empeoraron visiblemente la calidad de la inserción mundial de los países miembros, en un marcado proceso de reprimarización, desindustrialización y concentración económica y productiva. En última instancia, a este primer “momento” del Mercosur se lo llevó puesto la crisis del modelo neoliberal a escala global y regional, generando un proceso de estancamiento de los vínculos económicos y de descomposición de las instituciones regionales entre 1999 y 2002.

ii) Mercosur progresista (2003-2015)

Entre 2003 y 2015 se puso en marcha un “Mercosur progresista”, que evidenció desde sus inicios la semilla de su futuro fracaso: la inexistencia de una matriz de intereses comunes entre los Estados parte –a los cuales se sumaría posteriormente Venezuela– en cuanto a los modelos de desarrollo nacional escogidos por cada uno de ellos, que fueron desde la reprimarización y la terciarización de la producción, hasta el intento de llevar adelante procesos de industrialización de tipo “maquila”, pasando por la apropiación y distribución de la renta petrolera, y por la reindustrialización sobre la base de la mejora de los derechos de los trabajadores y el fortalecimiento del mercado interno nacional.

Todo ello ocurrió sin que se produzcan variaciones sustantivas en el esquema de integración regional, que se mantuvo bajo los dictados del regionalismo abierto. Esta doble incompatibilidad –entre los distintos modelos de desarrollo nacional, y entre éstos y el esquema de integración regional vigente– dio lugar a un marcado deterioro institucional del bloque tal como se lo había pensado originalmente, a partir del mantenimiento de las excepciones al libre comercio y la profundización de las perforaciones a la UA. Ello no quita que se haya avanzado –si bien más en la retórica que en la práctica– en el in-

tento de cambiar el cariz general del esquema de integración, quitando como prioridad al eje “comercial” para dar paso a reivindicaciones más de tipo “productivo” y “social”, pero que de todos modos resultaron visiblemente insuficientes como para modificar de raíz el esquema de integración del Mercosur.

Con relación a los vínculos de extrazona se produjeron interesantes avances con países emergentes o en desarrollo tanto de la región como por fuera de ella, mostrando una clara predilección por los vínculos de tipo Sur-Sur y por la vinculación con el mundo en desarrollo tanto a nivel bilateral y regional (BRICS, UNASUR, CELAC) como en el ámbito de las negociaciones y la representación en los organismos multilaterales (G77+-China, OMC, Banco Mundial, FMI, G-20). Sin embargo, la aparición de China en el escenario mundial, independientemente de que se trate de un país del “Sur”, redundó en la profundización de un esquema de especialización productiva y comercial de claros rasgos Norte-Sur con un país que se terminó convirtiendo en unos de los socios principales de cada uno de los socios del bloque y de la región en su conjunto.

Con todo, los resultados del proceso de integración en términos económicos fueron positivos durante los años de crecimiento acelerado de la región y hasta el estallido de la crisis económica mundial en el año 2008, fenómeno que posteriormente contagió a la región por la doble vía de los canales comercial y financiero. Desde entonces, quedó en evidencia que la mencionada falta de consensos entre los respectivos modelos de desarrollo nacionales, y las inconsistencias entre éstos y el esquema de integración regional vigente, produjeron un nuevo estancamiento económico y un acelerado deterioro institucional del Mercosur. No obstante, vale la pena observar que, aunque hubiese habido consenso de los miembros respecto de una estrategia de desarrollo nacional basada en la industrialización, hubiese sido difícil construir un esquema de integración regional consistente con dicho objetivo, debido al estrechamiento de los márgenes para poner en marcha políticas de desarrollo que se produjo como consecuencia de las reformas implementadas y los acuerdos internacionales firmados durante los años '90.

iii) Mercosur del siglo XXI (2017-¿?)

Luego de un año 2016 de extrema confusión al interior del Mercosur respecto de las opciones de “flexibilización” del bloque –que, de haberse aprobado, habrían transformado a la unión aduanera en una mera zona de libre comercio– o de perfeccionamiento de sus instituciones, a partir del año 2017 el terreno se observa más despejado y permite aventurar a algunos el eventual comienzo de un “tercer momento” para el “Mercosur del siglo XXI”. Sin embargo, este “nuevo” momento no guarda nada de original: se trata lisa y llanamente de un intento por retomar la senda del regionalismo abierto característica del “Mercosur neoliberal”, dejando de lado las intenciones de agregar el sesgo más productivo y social planteado durante el “Mercosur progresista”, y avanzando rápidamente en el perfeccionamiento de la unión aduanera.

Este eventual avance, se produce a partir del novel consenso existente entre los Estados miembros del bloque –una vez suspendida la República Bolivariana de Venezuela– respecto de sus respectivos modelos de desarrollo nacional, nuevamente basados en el aprovechamiento de ventajas competitivas relacionadas con la dotación de recursos naturales y con la necesidad de reducir el costo de la mano de obra regional por la vía de la flexibilización laboral, en un contexto de apertura al comercio a partir de la firma de tratados de libre comercio (TLCs) y del llamado a la llegada y el concurso de inversiones extranjeras de carácter productivo y financiero.

En materia de integración regional, se encuentran en la agenda de prioridades la eliminación de las excepciones al libre comercio regional, la reducción de las perforaciones al arancel externo común (AEC) y la profundización de la unión aduanera, sobre la base de la puesta en discusión, la negociación y/o la aprobación de protocolos vinculados a “nuevos temas” de la agenda económica (tratamiento común de las inversiones intra-Mercosur; compras y contrataciones públicas; regulaciones al comercio electrónico; etcétera).

En lo que hace al relacionamiento externo, a partir de la definición de un patrón de especialización basado en la primarización y terciarización de la producción, se vuelve a privilegiar al mundo desarrollado tanto para la integración comercial como para la llegada de inversiones. Dado que el canal multilateral que ofrece la OMC se encuentra virtualmente bloqueado –a diferencia de lo sucedido durante los ’90–, el instrumento

exclusivo a partir del cual se canaliza el vínculo del Mercosur con los países de extrazona es la negociación y eventual firma de TLCs de nueva generación, que no sólo incluyen cuestiones comerciales sino también los nuevos temas de la agenda económica mundial (servicios, inversiones, compras públicas, propiedad intelectual, comercio electrónico, regulación de empresas estatales, etcétera).

El dilema actual del bloque regional

De consolidarse la tendencia actual de los gobiernos de derecha, se abre una etapa promisoriosa para la construcción de un “Mercosur neoliberal del Siglo XXI”, dada la nueva matriz de intereses comunes existente entre los Estados parte, sobre todo en lo respectivo a la orientación de sus modelos de crecimiento. En tal caso, a partir de ahora el Mercosur dejará de lado su intento de constituirse como un espacio de acumulación, especialización productiva y complementación comercial a nivel regional, para pasar a ser una mera plataforma de exportación de productos con ventajas naturales y una pantalla para la atracción de las inversiones internacionales, aspectos más vinculados a un proceso regional de desindustrialización, primarización y terciarización productiva.

Este “Mercosur del siglo XXI” implicará menos integración y de peor calidad. Se trata de una propuesta de “integración dependiente” basada en la construcción de un bloque “abierto” al mundo, con el objetivo de exportar los productos en donde los países ya son competitivos a escala global y de recibir inversiones extranjeras direccionadas, justamente a ese tipo de sectores. De ser así, en el marco de un esquema mundial basado en la existencia de cadenas regionales de valor cada vez más interconectadas, más temprano que tarde el Mercosur reafirmará su carácter de región vinculada al mundo como proveedora de productos primarios y materias primas e importadora de productos industriales de todo tipo y de servicios de alto valor agregado. Este tipo de especialización productiva y comercial no es gratuita ni mucho menos: implica menor generación de empleo industrial, menor valor agregado local a la producción, menor desarrollo científico y tecnológico, menores salarios, mayor desigualdad en la distribución del ingreso y, por ende, mayor exclusión social.

Por el contrario, si la disputa político-ideológica que hoy se encuentra latente en la región devuelve preeminencia a los gobiernos populares, habrá que revisar críticamente el fallido intento de conformar un “Mercosur progresista” a la luz de los errores cometidos y de las insuficiencias de su construcción. Para ello, el primer paso será lograr un consenso político en torno a los modelos de desarrollo nacionales buscados por cada uno de los Estados parte. En tal sentido, será condición de partida la generación de un amplio consenso político a favor de un modelo productivo basado en la industrialización, la mejora de los salarios y el fortalecimiento de los mercados internos en todos los países de la región. Sin esta coincidencia programática básica, será imposible avanzar en un Mercosur que profundice la integración como elemento necesario de la industrialización.

En segundo lugar, se deberá poner en marcha de manera efectiva un proceso de integración que priorice “lo productivo” sobre “lo comercial”, de modo de moverse hacia la construcción de una “fábrica Mercosur” en el marco del desarrollo de cadenas regionales de valor y su creciente integración a nivel global. Para ello, la condición necesaria es abandonar el regionalismo abierto y transformar al Mercosur en una fortaleza proteccionista que asegure el mercado interno ampliado a los productores locales, de modo de avanzar en la industrialización, la generación de empleo y la mejora del poder adquisitivo de la región. Sin embargo, dado que a partir de los compromisos internacionales firmados desde los '90, el espacio de políticas comerciales e industriales a aplicar se encuentra tremendamente acotado, se deberá avanzar de manera conjunta en el ámbito de la OMC en el pedido de una ampliación de los márgenes de maniobra para las necesarias políticas de desarrollo en los países periféricos, y se deberá solicitar un amplio debate y medidas efectivas que soslayen la competencia desleal en el comercio de bienes industriales, basada en la sobreexplotación del trabajo y en la degradación y el incumplimiento de los derechos más esenciales de los trabajadores y las trabajadoras.

En tercer lugar, habrá que pensar un proceso de integración regional con más generosidad que en el pasado. Eso implica, necesariamente, que se deberá ceder más soberanía nacional con el objeto de construir una mayor y más potente soberanía regional. En esa tarea, los actores principales, por magnitud económica y por peso político, son Brasil y Argentina, en ese orden. Ambos países deberán convencerse de que, si se quiere avanzar hacia una verdadera “integración autónoma”, deberán ofrecer mucho más de lo que re-

ciban durante el proceso, que deberá tener como resultado final la multiplicación de la fortaleza de la región en el concierto de las naciones.

Finalmente, y en la misma línea, es necesario consolidar una institucionalidad regional capaz de llevar adelante todas las medidas e iniciativas que requiera avanzar en este camino, incluyendo tanto mayores y más efectivas herramientas de coordinación macroeconómica, como instrumentos de política de desarrollo industrial y productivo de carácter regional. Si las prioridades nacionales de corto plazo continúan definiendo la agenda del bloque, por más buenas intenciones o consensos que existan sobre el tipo de Mercosur al que se aspira, el *trilema* continuará sin resolverse y las contradicciones y obstáculos existentes imposibilitarán cualquier superación de la posición subordinada en la cual se encontró históricamente el Mercosur dentro del sistema capitalista global.

En suma, retomar el sendero hacia una inserción internacional autónoma y productiva del Mercosur implica dos tipos de tareas mayúsculas: por un lado, los sectores populares deben recuperar la hegemonía política en los países del bloque, y consolidar proyectos nacionales sólidos y sustentables; por el otro, deben sentarse definitivamente las bases para la superación del *trilema* del Mercosur a partir de fuertes consensos entre los Estados parte y una visión común sobre el tipo de proyecto regional a desarrollar. Estos son, ni más ni menos, los desafíos del Mercosur para los próximos tiempos.