

# INTEGRACIÓN REGIONAL

UNA MIRADA CRÍTICA

## Grupo de Trabajo CLACSO

Integración y Unión Latinoamericana

AMÉRICA LATINA: UNA INTEGRACIÓN FRAGMENTADA Y SIN RUMBO"  
INTRODUCCIÓN AL LIBRO Consuelo Silva Flores, Claudio Lara Cortés,  
Julian Kan, Ariel Noyola Rodríguez

UNIÓN EUROPEA: ¿COMPELIDA AL BILATERALISMO? Federico Manchon

A INTEGRAÇÃO DO BRASIL AO MERCADO MUNDIAL NOS GOVERNOS  
LULA E DILMA Rosa María Marques

EL FUTURO DEL MERCOSUR, EN MANOS DE JAIR BOLSONARO Y  
MAURICIO MACRI Ariel Noyola Rodríguez

INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN Isaac Rudnik



Enero 2019

CLACSO  50 AÑOS

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

# "AMÉRICA LATINA: UNA INTEGRACIÓN FRAGMENTADA Y SIN RUMBO" INTRODUCCIÓN AL LIBRO

CONSUELO SILVA FLORES  
CLAUDIO LARA CORTÉS  
JULIAN KAN  
ARIEL NOYOLA RODRÍGUEZ

El presente libro es resultado de una serie de contribuciones hechas por destacados miembros del Grupo de Trabajo "Integración y Unidad Latinoamericana" a lo largo del año 2018. Originariamente inspiradas por el debate y los interrogantes surgidos durante la reunión anual del grupo realizada en Buenos Aires los días 06 y 07 de noviembre de 2017, cuyo propósito fue analizar la crisis del multilateralismo y su impacto sobre el hemisferio - con foco en los procesos de integración regional. En el mes siguiente de ese mismo año, se continuó profundizando en dicha discusión paralelamente a la realización de la Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio que sesionó en la ciudad de Buenos Aires.

Estas iniciativas impulsadas por el GT - como parte de un programa regional más amplio de los GT de CLACSO -, aborda en términos más específicos el análisis del punto de inflexión o de reconfiguración del proceso de globalización y de su correspondiente sistema multilateral hegemónico, así como las implicancias que tales cambios conllevan para los esquemas de integración de América Latina y el Caribe. Estos fenómenos tienen como trasfondo el estallido de la crisis financiera de 2008 en Estados Unidos y

su posterior mutación en crisis global, la cual no ha podido ser superada del todo hasta ahora.

Entre los aspectos más relevantes de esta crisis global y de transformaciones aceleradas cuentan, en primer lugar, el agotamiento del ciclo económico expansivo basado principalmente en la extracción de materias primas que la región latinoamericana vivió en el periodo 2003-2013 y el nuevo escenario de estancamiento económico mundial, más desfavorable e incierto por la fuerte contracción del mercado global y la emergencia de tendencias proteccionistas que cuestionan el multilateralismo y los acuerdos de libre comercio (incluyendo los proyectos de mega-acuerdos como el Acuerdo Transpacífico (TPP) y del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP)), cuyos principales determinantes han sido las medidas tomadas por la administración de Donald Trump como el triunfo del Brexit que debilita todavía más las instituciones de la Unión Europea (UE). Un paso más en este sentido es la reciente guerra comercial que Estados Unidos ha declarado a China, la que probablemente provocaría una mayor volatilidad cambiaria y un menor crecimiento mundial.

En segundo lugar, uno de los cambios tectónicos más relevantes abierto por el estallido de la crisis global es la marcada acentuación del desplazamiento del dinamismo económico desde el Atlántico hacia el Pacífico, y el surgimiento del Asia Pacífico, del Indo Pacífico y de la Gran Eurasia como epicentros regionales de la dinámica económica global, donde China juega un papel cada vez más destacado. Asimismo, la legitimidad de las reglas y valores de la llamada "gobernanza" global, basadas en las instituciones de Bretton Woods (Organización Mundial del Comercio, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) comenzaron a ser cuestionadas con

el surgimiento de nuevas iniciativas patrocinadas por las potencias emergentes (BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), Asian Infrastructure and Investment Bank, Banco de los BRICS, etc.) y de normas que no necesariamente responden a las tradicionalmente establecidas por el orden neoliberal desarrollado por Occidente, por ejemplo, con respecto a sus concepciones sobre soberanía y derechos humanos.

Actores como China, India y Rusia, entre otros, han venido mostrando además modelos económicos alternativos al neoliberalismo que responden más a diversas variantes del capitalismo de Estado, con mayores tasas de crecimiento y mejor gestión económica. Todos estos fenómenos han acrecentado la importancia geopolítica de estas zonas emergentes (sin obviar la grave crisis del Medio Oriente en sus distintas vertientes), dando paso a un sistema internacional caracterizado por diferentes analistas como "post-occidental" o "post-hegemónico", o simplemente como "multipolar".

En tercer lugar, los cambios en las posturas sobre la integración regional que están exhibiendo varios países de América Latina pueden ser explicados a partir del desarrollo de la crisis global y de su correspondiente orden liberal (y su modelo de gobernanza) así como de la reconfiguración de las relaciones de poder mundial; pero sobre todo deben considerarse las transformaciones políticas y sociales que atraviesan nuestras sociedades. Varios de estos cambios han sido liderados por las nuevas derechas latinoamericanas -no sin oposición- que apuestan por la globalización y la vinculación con las viejas potencias centrales con un discurso supuestamente "despolitizado" y "pragmático", siendo el caso de Brasil el más notable por el impulso dado por el gobierno de Michel Temer a mutaciones geopolíticas respecto de

la integración sudamericana, las cuales podrían acentuarse de ganar Jair Bolsonaro las elecciones presidenciales. Pero en general esta apuesta derechista podría resultar tardía ya que a menudo se concreta de manera contradictoria y caótica, abriendo las puertas a posibles procesos de reversión en algunos casos.

Estos tres ejes, sobre todo el tercero, se abordan en profundidad en el presente volumen. Entre los señalamientos de ciertos autores está la noción que los nuevos gobiernos tienen como sustento un "regionalismo abierto" pero parcial, con una tendencia hacia el bilateralismo refractario; basado en la promoción de grandes capitales privados nacionales y extranjeros; alineados con el orden liberal mediante las políticas, estándares y prácticas dominantes del decadente sistema multilateral, y en particular, determinadas por las instituciones de Bretton Woods y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y arraigadas en una concepción policéntrica del sistema político global, pero al mismo tiempo alineadas con la agenda de seguridad del gobierno de Trump para América Latina.

Esto último queda de manifiesto en la reciente decisión de los gobiernos derechistas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú de suspender su participación (¿definitiva?) en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la cancelación de la cumbre bianual de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) con la Unión Europea, que debía realizarse en 2017; ambas decisiones con la pretensión de sustituir esos espacios por el Grupo de Lima y por la fragmentada Organización de Estados Americanos (OEA), que ahora dirigen concertadamente sus ataques a Venezuela en coordinación con el gobierno estadounidense.

En cuanto a los esquemas de integración subregional, los gobiernos de Argentina y Brasil han intentado resucitar el alicaído Mercado Común del Sur (MERCOSUR) promoviendo su reorientación hacia la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Canadá, Corea del Sur o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). Ambos países, sin embargo, no están encontrando la acogida que esperaban para insertarse de manera "inteligente" en la globalización como evidencian las dificultades para negociar un acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea; entre otras razones por el aumento de la oposición social y política al libre comercio en Europa o porque algunas naciones asiáticas están transitando hacia políticas más centradas en sus mercados internos (por ejemplo, China).

En realidad, hoy los principales obstáculos para una "inserción inteligente" no parecen ser los aspectos antes mencionados, sino la extrema debilidad económica e institucional de los propios esquemas de integración que deberían mediar dicha inserción, situación extensiva a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) e incluso a la convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP). Cuando se tiene éxito en la firma de un acuerdo -como el TPP-11 tras el retiro de Estados Unidos-, éste resulta ser escuálido y casi insignificante. Por lo tanto, la denominada "inserción inteligente" exige una gran dosis de pragmatismo, tal cual muestran los intentos que buscan profundizar acuerdos estratégicos con China. A veces, el pragmatismo pareciera superar a la retórica.

Al considerar el ámbito comercial de esta dinámica de integración regional, el balance actual no es nada alentador cuando se toman en cuenta algunos

de los indicadores de referencia para medir su alcance y profundidad: (i) La región sufrió media década de caídas de los precios de su canasta de exportación y un débil aumento del volumen exportado, situación que eventualmente se habría dejado atrás en 2017; (ii) El comercio exterior latinoamericano colapsó en 2015 y 2016; (iii) El nivel del comercio intra-regional es bajo y con una tendencia crónica a su reducción en tiempos de desaceleración/recesión; (iv) Volatilidad extrema de los tipos de cambio con efectos nefastos en el comercio y las economías regionales (crisis argentina y brasileña). Como resultado, el mediocre desempeño del comercio exterior ha tenido efectos diferenciados en los distintos países y subregiones del continente, contribuyendo a acentuar sus diferencias (asimetrías) en función de la orientación productiva y comercial de las distintas economías.

A pesar de la evolución de tales indicadores, las visiones ideológicas de los gobiernos derechistas parecieran todavía creer en los efectos benéficos de la globalización, desconociendo por lo demás sus traumáticas consecuencias anteriores. En el llamado "lustro perdido" (1998-2003) de América Latina, el crecimiento económico fue similar al de la "década perdida", sufriendo sucesivas crisis financieras, políticas de ajuste, empobrecimiento y emigración. Eran los tiempos del "regionalismo abierto" y de los acuerdos de libre comercio promovidos por Estados Unidos y Gran Bretaña junto a los organismos multilaterales.

Esta situación avivó amplias crisis políticas y explica el ciclo posterior de los denominados gobiernos progresistas. No obstante, dado el actual reordenamiento del mapa político continental la tendencia es al agotamiento del "regionalismo latinoamericano desafiante" asociado con ese ciclo que

privilegió la concertación política intergubernamental (UNASUR y CELAC) y un rol activo del Estado en la protección social. Las iniciativas de ese tipo de regionalismo apostaron por la complementariedad con la globalización y los esquemas de libre comercio existentes. Más allá de sus visiones críticas, amén de promover eventualmente una mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores de los países de la región, paradójicamente ellos no pusieron en cuestión los patrones económicos dominantes ni los esquemas subregionales existentes, con la sola excepción del ALBA-TCP que generó enormes expectativas por los principios que lo sustentaban. Pero actualmente enfrenta muy serios problemas que han provocado su virtual estancamiento.

Para nuestro Grupo de Trabajo, los cambios señalados comportan un triple desafío intelectual y académico para aportar a una estrategia de integración regional que plantee claramente sus pretensiones alternativas. Por una parte, exige examinar esas complejas y contradictorias transformaciones estructurales desde una perspectiva integral y socio-histórica; por otra, demanda teorías adecuadas y actuales para permitir su conceptualización e interpretación. Esto último supone, a su vez, adoptar una mirada crítica y reflexiva sobre la compleja integración regional como objeto de estudio y sus principales teorías y conceptos, en particular hacia sus corrientes dominantes o mainstream.

Este reclamo no es algo nuevo, pero en el presente es necesario más que nunca insistir sobre él, junto a las aparentemente lejanas demandas por una más activa participación ciudadana en interlocución con organismos gubernamentales e intergubernamentales y una mayor diversificación y autonomía en sus vínculos y políticas

exteriores. El esfuerzo por delante es descomunal.

Este libro ha sido estructurado en tres partes y cuenta con la colaboración de 12 autores (as). La primera parte ha sido titulada “El estado actual de la integración regional” y se inicia con los aportes de Julian Kan, quien hace un recorrido histórico de la integración latinoamericana. Al respecto plantea que, a diferencia de los años ochenta y noventa, la llegada al poder de líderes progresistas a inicios del nuevo milenio favoreció la construcción de una integración regional alternativa. Sin embargo, en la actualidad, los procesos de integración vuelven a sufrir un rediseño bajo el impulso de fuerzas políticas conservadoras. A continuación, Fabio Luis Barbosa dos Santos aborda el análisis de la economía brasileña y la política de integración sudamericana impulsada por el PT. Posteriormente, Jorge Marchini realiza un análisis sobre las consecuencias de la suscripción de un acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea. Rechazando la postura de que no haya alternativa a un acuerdo comercial entre ambos bloques regionales y planteando la necesidad de elaborar un estudio pormenorizado sobre su impacto por parte de los países latinoamericanos.

En la segunda parte, denominada “Multilateralismo en crisis y construcción social alternativa”, Ramiro Bertoni aborda la relación entre regionalismo y multilateralismo desde distintos ámbitos. Profundiza en el análisis de la crisis de la Organización Multilateral de Comercio teniendo como causa fundamental el fracaso de las negociaciones de la Ronda de Doha. En esta sección también se encuentran los aportes de Claudio Lara Cortes y Consuelo Silva Flores, quienes sostienen que los mecanismos de negociación del sistema multilateral de libre comercio no han tenido éxito, hecho

que se advierte ante el estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC. Además, tras la crisis global de 2008, la transformación del mapa económico y geopolítico, así como el triunfo electoral de fuerzas políticas que alientan el nacionalismo y las tensiones interestatales han venido profundizando la crisis del sistema multilateral de libre comercio. Posteriormente, Ariel Navarro e Isaak Rudnik, revisan los diferentes factores que han marcado el desgaste del consenso de los gobiernos progresistas en algunos países de América Latina, así como las propuestas electorales que han permitido el avance de la derecha. En su trabajo, enfatizan la necesidad de jerarquizar el debate en torno a la reconstrucción de alternativas políticas que den cuenta del nuevo contexto que comenzamos a transitar.

En la tercera parte, se tratan algunas “Temáticas en conflicto en América Latina”. Una de ellas, es el feminismo contemporáneo en la región, Clara Rivero entrega un marco de análisis acerca de los feminismos, describiendo ideas y prácticas consideradas claves para la constitución de un pensamiento situado en la realidad latinoamericana. Concluye enfatizando la importancia de la temática y la necesidad de avanzar en una mayor articulación regional de este movimiento. Seguidamente, Marisa Duarte analiza las principales claves del desarrollo del capital, así como los efectos que tiene este tipo de crecimiento sobre los sectores trabajadores y los desafíos planteados a los procesos de integración regional. Otra temática en conflicto son las pensiones, Sergio Carpenter realiza un breve recorrido sobre tres importantes sistemas pensionales: Argentina, Brasil y Chile, en momentos en que el debate sobre las reformas previsionales y la seguridad social está en la bitácora de la región.

Finalmente, Judite Stronzake reflexiona acerca del campesinado organizado en movimientos populares que se enfrenta directamente al agronegocio globalizado, haciendo una alianza entre el antiguo latifundio y el capital financiero. Ese antagonismo se agudiza en la fase neoliberal del capitalismo, puesto que ocurre una expansión geográfica y mercadológica del capital, con el intento de mercantilizar incluso milenares bienes comunes, como el agua, las semillas y el aire. En este contexto, la lucha de clases adquiere nuevos matices, que exigen de los movimientos campesinos nuevas estrategias educativas para el campo y del campo.

Publicado en coedición por CLACSO, IADE, MEGA2.

Disponible en [www.clacso.org.ar](http://www.clacso.org.ar)

## UNIÓN EUROPEA: ¿COMPELIDA AL BILATERALISMO?

FEDERICO MANCHÓN  
UAM, XOCHIMILCO, CDMX

Falta considerar las formas de las unidades políticas (UUPP) imperio y estado que construyeron el sistema internacional (SI) del mundo moderno, para abordar la forma emergente que es la Unión Europea (UE). Ayudemos a responder tres preguntas:

¿Introdujo la Gran Recesión (GR) a la economía mundial (EM) en una nueva desglobalización (DESGLOB2) o, por el contrario, en una nueva globalización (GLOB4)?

¿El bilateralismo y el regionalismo disolverán el multilateralismo de la gobernanza internacional, eliminando

la prohibición de amenaza o uso de la fuerza para la solución de las controversias y la obligación de su solución pacífica (ONU, Carta de la ONU, art. 1) o, por el contrario, lo fortalecerán?

¿Podrá lograr la UE una madurez que, con su fortalecimiento, sea factor de una comunidad internacional (CI) que preserve la solución pacífica, cooperativa y coordinada de las diferencias?

Formularé 6 premisas para discutir aparte; evocaré el conflicto entre US y GB sobre la forma de las UUPP; consideraré la UE como nueva forma de UP; y estimaré si, profundizándose a sí misma, se preserva y resulta factor del multilateralismo.

### PREMISAS

1.- Las UUPP modernas se constituyeron a sí mismas como elementos del SI europeo de estados e imperios en el siglo XVII (westafaliano), caracterizado por la admisión de la amenaza y el uso de la fuerza para solución de los conflictos, que perduró hasta el fin de la IIGM, cuando las UUPP, modificándose a sí mismas, lo sustituyeron otro que proscribió estos medios (postwestafaliano).

2.- La EM moderna se construyó con el atributo de globalidad mediante la subsunción real del trabajo al capital durante la primera revolución industrial (RI1). La opción librecambismo o proteccionismo del mercantilismo mutó en la adición librecambismo y proteccionismo, cuyo mix pasó a depender de la situación histórica relativa de cada UP en la competencia internacional.

3.- La forma estado constitucional democrático nació de las revoluciones burguesas del siglo XVIII como alternativa a la forma imperial, y el sistema europeo de estados e imperios mutó en un sistema ecuménico de estados e imperios a mediados del siglo XIX.

4.- La globalización es, desde la segunda revolución industrial (RI2), la expansión relativa de las relaciones económicas mercantiles capitalistas entre no residentes, respecto de las relaciones económicas entre residentes de cada una de las unidades políticas del SI, cuyas propiedades se sujetan a la propiedad eminente de las UUPP, cada una de las cuales gestiona su mercado laboral territorializado para competir en la EM.

5.- No hubo, ni hay, globalización ni tampoco desglobalización sin gobernanza internacional de la EM (GIEM), lo que hace al SI una CI que regula y administra conjuntamente la EM, en la que cada UP se conduce geoestratégicamente con el objetivo de su mejoría relativa en el mercado mundial capitalista, actuando, a la vez, competitiva y cooperativamente.

6.- Desde la EM, la GIEM, definiéndolas por la juridificación y la administración del relacionamiento internacional, ha producido tres fases de globalización y una de desglobalización: GLOB1, 1850-1913; DESGLOB1, 1914-1945; GLOB2, 1946-1975; GLOB3, 1976-¿?

### CONFLICTO SOBRE LAS FORMAS IMPERIO Y ESTADO.

En la GLOB1 GB con forma imperio logró supremacía con en la EM, debilitándose después en la Gran Depresión del siglo XIX, lo que la obligó a ablandar su centralismo imperial mediante la creación del Commonwealth. En la radicalización de los nacionalismos y la emergencia de nuevas potencias US acabó con la rebelión confederal, culminó la destrucción del imperio español, logró su unión monetaria, e inició una confrontación con GB sobre la forma de las UUPP.

La DESGLOB1 comenzó en la IGM que terminó con la destrucción de varios imperios. GB, agotada, restauró el suyo. US terminó fortalecido. Se for-

mularon 2 proyectos alternativos de GIEM: el soviético de coexistencia pacífica de sistemas sociales distintos, y el de los 14 puntos de Wilson, reactivo al soviético, que predominó en Europa y produjo la Sociedad de Naciones (SdeN). Ambos rechazaron la forma imperio, postulando la forma estado como exclusiva en la CI.

En 1929 el sistema wesfaliano entró en crisis. El proteccionismo del republicano Hoover profundizó la Gran Depresión y el sistema monetario y financiero internacional (SMFI) entró en crisis con la inconvertibilidad de la £ en 1931. Los dominios del Commonwealth, independizándose del Parlamento británico, adquirieron autonomía en sus relaciones internacionales. El demócrata Roosevelt devaluó el dólar, redujo aranceles, e inició el New Deal. Con la Reciprocal Trade Accord Act (RTAA) logró acuerdos bilaterales de poco impacto en el comercio mundial, pero antecedentes del GATT. GB desinteresada, sostuvo altas tarifas imperiales.

Con la IIGM, US y GB se dieron tregua en la disputa sobre la forma de las UUPP, y en 1942 se constituyeron los aliados que derrotaron a las Potencias del Eje poniendo fin a sus proyectos imperiales.

En la GLOB2, la ONU define el sistema postwesfaliano al proscribir la amenaza o el uso de la fuerza para la solución de los conflictos interestatales. Pero el inicio de la Guerra Fría (GF) bipolariza la CI y establece la condición de destrucción mutuamente asegurada (MAD).

Se crearon las Comunidades Económicas Europeas (CECA, Euratom y CEE), pero fracasó la Comunidad Europea de Defensa. La descolonización terminó el conflicto sobre formas de las UUPP, y los estados quedaron como única forma de organización política reconocida por los pueblos.

La GLOB3 comenzó con el Convenio del FMI de 1976 que estableció el primer SMFI compuesto exclusivamente por monedas fiduciarias y por tipos de cambio completamente determinados por las políticas económicas de los estados, incluyendo la liberación de flujos financieros autónomos, lo que demandó mejoría de la red de seguridad financiera internacional mediante el fortalecimiento del FMI y otros mecanismos multilaterales y regionales, y la regulación de las instituciones financieras privadas, cuya insuficiencia se manifestó en cada crisis subsiguiente.

El fin de la GF por implosión de la URSS coincidió con el inicio de una RI3 producto de las TIC que modificó la DIT mediante el desarrollo de cadenas globales (CGV) y regionales de valor (CRV). Con la OMC, fortalecida por el ingreso de CN y RU, las políticas sobre comercio se tornaron vinculantes. Pero el estancamiento de la RDD llevó a una proliferación de los ACP OMC+ (adquisiciones gubernamentales, inversiones, propiedad intelectual), inicialmente entre PD y PED.

A la ampliación y profundización de la CEE en los años setenta y ochenta se agregó, desde 1991, la creación de la UE y de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que significaron el nacimiento y reconocimiento de una nueva forma de pertenencia y participación en la GIEM, la forma integración con distribución de facultades de definición, implementación, supervisión, y evaluación de políticas públicas en un sistema de gobernanza multinivel regional. Después se produjo la ampliación hacia Europa central y oriental, y la profundización mediante el Tratado de Lisboa (TdeL) que europeizó las políticas públicas consolidando el sistema sobre la base de los principios de atribución, subsidiaridad y proporcionalidad.

## GRAN RECESIÓN

La crisis financiera global de 2008 fue una GR. Las respuestas contracíclicas evitaron su agravamiento, pero produjeron una recuperación lenta y parálisis de flujos internacionales. Considerada fin de la GLOB3, abrió el debate sobre si auguraba una DESGLOB2 o, alternativamente, la GLOB4.

Contribuyó a aliviar los desequilibrios externos globales, pero aumentó las tensiones en la GIEM, dando oportunidad de desmentir las ficciones de que la GLOB3 hubiera sido de desregulación, lo que ningún neoliberal serio admitiría, y de unipolarismo estadounidense desde el fin de la GF, cuando en realidad aflojó los lazos entre las democracias occidentales y destrabó sus relaciones con las democracias no occidentales.

Mostró que los éxitos de la GIEM en política de relacionamiento económico en la GLOB3 fueron insuficientes para mantener un curso favorable para los PD y para su unidad, como lo demostró el inamovible estancamiento de la OMC, y el reconocimiento de que, según Baldwin, la GLOB3 inició la Gran Convergencia de los PED con los PD.

Exhibió la fragilidad geopolítica de la declinante superioridad relativa de US y la aparición de divergencias en el seno de la OTAN, demoradas por el 11/S y por la extensión de la UE hacia el este, lo explica la ineficacia de las presiones de US para que sus socios aumentaran sus contribuciones, y evidenció el fortalecimiento diplomático militar e influencia en los asuntos mundiales de CN, RU e IN.

En la UE la GR se recrudeció entre el 2011 y 2012, manifestándose como crisis de deuda privada y fiscal en la que los estados miembros (EEMM) de la euroárea (EA), carentes de política monetaria autónoma y sin presupuesto fiscal unieuropeo con capacidad contracíclica, se enfrentaron como acreedores y deudores.

## HASTA TRUMP

La hipótesis de DESGLOB2 sostuvo que la gravedad de la GR, las radicalizaciones nacionalistas, las políticas antiglobalizadoras, y la debilidad institucional de la GIEM presagian una nueva Gran Depresión. Perdió peso conforme la cooperación internacional moderó las políticas de introversión.

La hipótesis de GLOB4 sostiene que, si bien la GR afectó negativamente la EM, la GIEM no colapsó y mantuvo capacidad para contrarrestarla. Y que la inteligencia artificial modificó las TIC e inició una R14 que aumentó la vinculación productiva mundial.

En todo caso, al principio los ACP OMC+ se extendieron entre los PD y siguió fortaleciéndose la red de seguridad financiera internacional. Más tarde, los PD procuraron mega ACP OMC+ interregionales, pero las diferencias no pudieron conciliarse. Y el deterioro de las relaciones geopolíticas siguió profundizándose, en especial en la expandida OTAN.

En tanto, la UE enfrentó su crisis económica, que acentuó las tendencias centrífugas y produjo el Brexit, de dos formas. Con la única capacidad contracíclica disponible, la del BCE, que aplicó medidas no convencionales, y con construcción institucional, añadida a la del TdeL, en coordinación de políticas fiscales y estructurales (reforzada en la EA), creación de fondos de estabilidad intraeuropea, y responsabilizando al BCE por la estabilidad financiera sistémica. Estimado positivo en lo económico, el proceso se sostuvo principalmente en procedimientos intergubernamentales, a pesar de las mayores facultades del Parlamento Europeo, lo que profundizó la brecha democrática, generando una reacción popular en la que se confunden contradictorios reclamos por la democratización europea con demanda de una regresión nacionalista antieuropea.

La UE, dotada con personalidad jurídica y capacidad de política exterior por el TdeL, y reconocida por la CI, mantuvo la promoción del regionalismo y del multilateralismo mediante una GIEM fundada en normas, pero utilizando el bilateralismo cuando lo estimó necesario. En la Agenda Global, la Alta Representante manifestó que la UE se conduciría por el principio de pragmatismo fundado en valores, y comenzó negociaciones con Canadá y Japón, no sólo por APC OMC+, sino también por Acuerdos de Asociación Estratégica (valores y principios, políticas interiores, exteriores e internacionales, y buen gobierno definido por normas), que se concretaron este año. Abandonó la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 subordinada a “los 3 nos” de la OTAN: no duplicación de lo que hace la OTAN, no desacople de US y de la OTAN, no discriminación de los EEMM que no son de la UE, sustituyéndola por una política externa y de seguridad común autónoma, sin abandonar la OTAN.

## DESDE TRUMP

Trump hizo pensar que US regresaría la actual GIEM multilateral a su origen bilateral de entreguerras, reduciendo drásticamente el relacionamiento internacional, dando inicio a una DESGLOB2.

Compartiendo la hipótesis de GLOB4, discrepo con esta interpretación porque las condiciones actuales difieren de las de la DESGLOB1: hoy tenemos una GIEM multilateralizada, centrada en la ONU, y se preserva la condición MAD; la GIEM parece poder prescindir de la cooperación de US como condición de su existencia, aunque sin ella resultaría profundamente afectada; la admisión de la UE en la GIEM significó la aceptación en la CI de la nueva forma integración de gobernanza multinivel regional con distribución de facultades de políticas públicas, distinta

pero añadida y compatible con la del estado constitucional democrático, y replicable; y, en fin, la DIT producto de las RI3 y RI4 es de difícil reversión.

La bilateralización trumpista, que parece menguar, procuraría el mismo objetivo que persiguió Obama impulsando mega ACP OMC+ interregionales: mejorar la posición de US en las negociaciones multilaterales. Están por verse sus resultados en un mundo que tiende a la convergencia. Y también si la UE y sus aliados occidentales, coincidiendo con las democracias no occidentales, pueden enfrentar la presión bilateralizante trumpiana y sostener al multilateralismo como ámbito de cooperación y solución de diferencias.

## A INTEGRAÇÃO DO BRASIL AO MERCADO MUNDIAL NOS GOVERNOS LULA E DILMA

ROSA MARIA MARQUES

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA – SÃO PAULO (BRASIL)

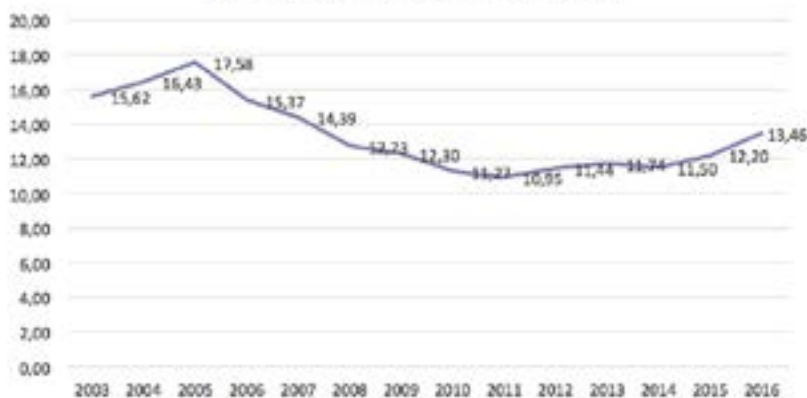
Este artigo tem como objetivo destacar um aspecto dos governos Lula e Dilma que em geral não é mencionado quando é feito um balanço do desempenho da economia sob suas gestões: o fato de que o processo de “internacionalização” ou de “integração” de sua economia ao capitalismo internacional tenha se aprofundado sob seus comandos. Para isso, analisa-se a evolução de quatro indicadores: a participação da exportação no PIB, o investimento direto do Brasil no resto

do mundo, o investimento estrangeiro direto (IED) e as fusões e aquisições.

O primeiro indicador é um indicador 'clássico' da abertura de uma economia ao resto do mundo, o que é, em geral, completado com a evolução das importações. Aqui nos restringiremos ao primeiro, dado a importância que é atribuída ao chamado "esgotamento do ciclo das commodities" à perda de apoio do governo Dilma junto a setores da classe dominante, o que teria dado início ao processo que culminou em seu impeachment. Como se pode ver no Gráfico 1, nos três primeiros anos do governo Lula, a participação das exportações no PIB se amplia, mantendo a trajetória dos anos anteriores (10,98%, em 2011; e 12,78%, em 2002) e, a partir de 2006, ano da reeleição de Lula começa a cair, chegando no seu nível mais baixo em 2010, portanto, ainda no governo Lula. Nos anos seguintes, o nível de participação das exportações tende, com oscilações, a subir, mas mantém-se em nível baixo vis à vis a importância adquirida no início do primeiro governo Lula.

Esses dados denotam o equívoco de se considerar que o "ciclo das commodities" tenha se encerrado em 2013, quando o mesmo ocorreu três anos antes, e a fragilidade de se atribuir ao fim do ciclo das commodities o início da queda do governo Dilma. Mais importante do que isso, se queremos dar ênfase somente a aspectos econômicos, foi ela ter promovido, simultaneamente, a queda da taxa de juros referencial (a Selic) e de ter aumentado a participação dos bancos públicos no mercado de crédito, a taxas menores do que do mercado. A taxa média de juros real praticada durante os governos Lula foi de 8,5% e, durante as gestões Dilma, 3,9%. Em 2013, 51% do crédito foi realizado pelos bancos públicos; em 2008, esse percentual era de apenas 34%.

Participação das exportações no PIB (%)



Fonte: IBGE

No tocante ao investimento estrangeiro direto (IDE), em outra oportunidade já analisamos como o volume de entrada no país esteve associado o processo de privatização iniciada por Collor, mas largamente realizado por Fernando Henrique Cardoso (FHC). De fato, a venda do patrimônio público pode ser dividida em dois grandes períodos (o que não significa que privatizações não tenham ocorrido depois, mas em outro ritmo): 1990 – 1994; 1995 – 2002. No primeiro, que compreende os governos Collor e Itamar, foram privatizadas 33 empresas, com destaque para o setor siderúrgico (64%) e petroquímico (22%), resultando em USD 11.874 milhões (produto da receita da venda e da dívida transferida). No segundo, passaram para o setor privado 35 empresas, entre as quais a Companhia Vale do Rio Doce<sup>1</sup>, resultando em USD 93.424 milhões. Até 1994, a presença do investidor

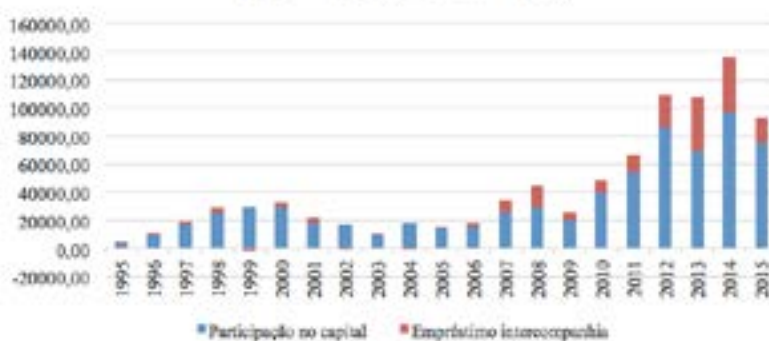
estrangeiro na privatização não superou 5% do total da receita derivada da venda das empresas. No segundo período, no entanto, essa participação subiu para 53%. Essa maior presença do capital estrangeiro no processo de privatização manifestou-se no aumento do fluxo do IED na conta capital e financeira do balanço de pagamentos (Marques e Nakatani, 2013).

Mas o interessante é verificar que a entrada de capital estrangeiro no país, na forma de IED líquido, isto é, entrada menos saída de investimento estrangeiro direto, não se esgotou quando o ritmo da privatização amainou. Como se pode ver no Gráfico 2, depois de um arrefecimento no início do primeiro governo Lula, começa se expressar um aumento tendencial do fluxo, embora registre queda em alguns anos. Entre esses, destaca-se 2009, ano que a crise que teve o epicentro nos Estados Unidos se abateu sobre o Brasil.

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

<sup>1</sup> A Companhia Vale do Rio Doce, uma das maiores produtoras e exportadoras de minério de ferro do mundo, foi privatizada em maio de 1997.

Gráfico 2. Investimento estrangeiro direto líquido, 1995 - 2015 (USD milhões)



O afluxo positivo de entrada de capitais foi em grande parte resultado da expansão monetária realizada pelo FED para fazer frene à crise. Está foi redirecionada para outras economias na forma de investimento estrangeiro direto, entre as quais o Brasil. Parte desses recursos é meramente especulativo, que se aproveitam do diferencial de juros entre o Brasil e os Estados Unidos e da taxa de câmbio. Outra parte, no entanto, está lastreando atividades de fusões e aquisições, de modo que o resultado é o aumento do grau de concentração e de estrangeirização da economia brasileira (Gráfico 3). Fica para um próximo momento, verificar a natureza desse capital, particularmente o quanto tem origem em fundos de todos os tipos.

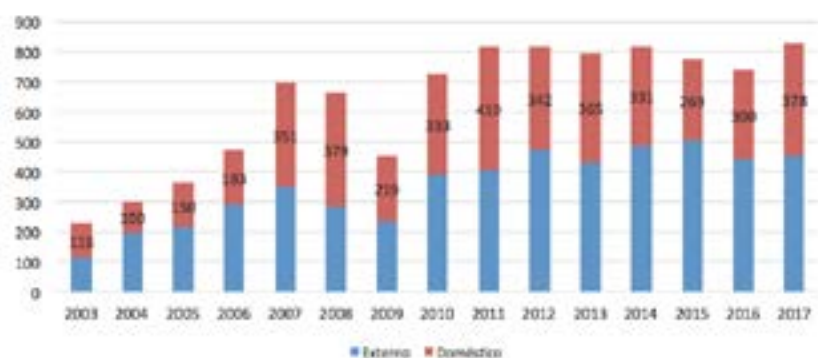
tal das empresas. Isso ocorreu mesmo durante o período de maior instabilidade política no país.

#### REFERÊNCIAS

KPMG (2018). Fusões e aquisições, 2018, 1º trimestre. Disponível em <https://home.kpmg.com/br/pt/home/insights/2018/06/fusoes-e-aquisicoes-1o-trimestre-de-2018.html>. Acesso em 20/12/2018.

MARQUES, ROSA MARIA E NAKATANI, PAULO (2013). El capital fictício y los capitales extranjeros en Brasil. En Estay, J. ; Morales, J. y Marques, R. (Organizadores). Desarrollo y crisis en el capitalismo. BUAP. Puebla, México.

Quantidade de Fusões e Aquisições, 2003 - 2017



Fonte: KPMG, 2018

Conclui-se, dos dados, que a integração do país à economia mundial continuou a se aprofundar durante os governos Lula e Dilma, implicando maior presença do capital estrangeiro nas atividades econômicas e aumentando o grau de concentração do capi-

## EL FUTURO DEL MERCOSUR, EN MANOS DE JAIR BOLSONARO Y MAURICIO MACRI

ARIEL NOYOLA RODRÍGUEZ  
ECONOMISTA (MEXICO)

Todo parece indicar que habrá cambios pronto en el Mercado Común del Sur (Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). El triunfo de Jair Bolsonaro en la elección presidencial de Brasil terminó por despejar el camino para realizar transformaciones en el bloque regional. El papel de Brasil y Argentina será decisivo, las dos economías más grandes de América del Sur, para echar abajo la unión aduanera y, con ello, dar paso a una zona de libre comercio.

El Mercosur constituye una "camisa de fuerza" para las aspiraciones tanto de Jair Bolsonaro como del presidente de la República Argentina, Mauricio Macri, quien asumió la presidencia pro tèmptore del Mercosur durante la LIII Cumbre de Presidentes realizada en Montevideo (Uruguay). Ambos mandatarios consideran que sus países perdieron gravitación en el escenario internacional a lo largo de los últimos años.

A su juicio, los "gobiernos progresistas" impidieron la internacionalización de sus economías a través de políticas que respondieron más a una ideología condenada al ostracismo, que a principios de mercado. Para alcanzar el objetivo de posicionar a Brasil y Argentina en la primera línea de la economía mundial, los planes de Bolsonaro y Macri consisten en profundizar el grado de apertura de las economías de sus países a través de la firma de tra-

tados de libre comercio con naciones industrializadas.

Macri se ha convertido en uno de los principales promotores de establecer un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea; las negociaciones, si bien han avanzado, no han podido dar por concluido el pacto comercial entre ambos bloques regionales. Y lo mismo sucede en el caso de Bolsonaro, el exgeneral brasileño ha dejado clara su intención de acercarse más a los países del Norte para volver a posicionar a su país entre las economías más dinámicas.

Con Bolsonaro en la presidencia de Brasil, se espera un giro de la política exterior de Itamaraty mucho más sincronizada con los objetivos de Estados Unidos en el continente. De hecho, Steve Bannon, exasesor del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, expresó a finales de octubre que Brasil estaba llamado a convertirse en un socio mucho más cercano a Washington: "Bolsonaro representa el camino de un capitalismo esclarecido".

El Mercosur es un obstáculo para las ambiciones de Bolsonaro y Macri: toda vez que los intercambios comerciales operan bajo las reglas de una unión aduanera, sus miembros están impedidos para establecer acuerdos bilaterales de libre comercio con terceros países.

Los planes de "flexibilizar" el Mercosur no son nuevos. El gobierno de Uruguay, por ejemplo, ha insistido en establecer un acuerdo de libre comercio con China con el fin de incrementar sus exportaciones de materias primas ('commodities'). La oposición a esta iniciativa ha venido de parte de empresarios tanto de Argentina como Brasil, que temen que la firma de un acuerdo de libre comercio con el gigante asiático intensifique la desindustrialización de la región.

Pero desde el triunfo de Mauricio Ma-

cri en la segunda vuelta de la elección presidencial de Argentina, los llamados para hacer ajustes al Mercosur tomaron un nuevo impulso. Además de amagar a Venezuela con aplicar la "cláusula democrática" del Mercosur y, con ello, suspender su participación, Macri alineó su discurso con la entonces mandataria de Chile, Michelle Bachelet, quien venía promoviendo la idea de tender un "puente de convergencia" entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico (conformada por Chile, Colombia, México y Perú).

El objetivo de los gobiernos de derecha del Cono Sur no es otro que "desideologizar" al Mercosur, es decir, sustituirlo por un "Mercosur económico", lanzado bajo los principios del regionalismo abierto en la década de 1990. Acusan que el estancamiento en el proceso de integración del Mercosur obedece a que se ha convertido en un "ente político". Sostienen que el bloque regional necesita establecer alianzas comerciales con los países del Norte a fin de recuperar el terreno perdido durante los últimos años.

Por otro lado, la Alianza del Pacífico se presenta a sí misma como un bloque de integración que funciona con pragmatismo económico. El grupo de cuatro países con gobiernos neoliberales -hasta antes de la victoria de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones del 1 de julio en México- se jacta de impulsar políticas de integración regional orientadas hacia el incremento de la productividad y la competitividad internacional.

En definitiva, asistimos a uno de los momentos más críticos para la integración regional, la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil incrementa la posibilidad de realizar modificaciones al Mercosur. El exgeneral brasileño no está solo, cuenta con el apoyo de Mauricio Macri para lograr su cometido.

Está claro que no se discutirá sobre estrategias para fortalecer el Mercosur ante un panorama económico internacional adverso ni sobre cómo construir mecanismos de integración regional de carácter alternativo. El primer encuentro entre Bolsonaro y Macri está agendado para mediados de enero 2019, cuando ambos presidentes abordarán el proceso de integración del bloque regional de cuatro países.

---

## INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN

ISAAC RUDNIK - ISEPCI  
(ARGENTINA)

Desde principios de siglo en América Latina, irrumpieron gobiernos progresistas que llegaron como consecuencia del largo proceso de resistencia al neoliberalismo que se desarrolló durante la década de los años noventa. De acuerdo al ex presidente ecuatoriano Rafael Correa, esto constituyó un verdadero "cambio de época".

Pasamos desde un período que abarcó las últimas décadas del siglo XX con regímenes que aplicaron minuciosamente las recetas neoliberales, a otro, en el que nuevos gobiernos que llegaron de la mano de sucesivos triunfos electorales, buscaron caminos alternativos para promover el desarrollo de nuestros países con una más equitativa distribución de la riqueza producida. Durante más de quince años, se produjeron hechos que marcaron avances importantes en la recuperación de la soberanía política y la reducción de la desigualdad.

En ese período se crearon importantes instancias de integración regional en el plano político como UNASUR, CELAC y otras. El impulso de esta nueva etapa en la integración fue uno de los pilares principales de la época. Ocupó un lugar preponderante entre las consignas que animaron los discursos de todos los dirigentes de nuestros países y fueron de extrema utilidad en momentos de crisis política e intentos desestabilizadores en la región (intervenciones de la UNASUR en Bolivia en 2008, ante la posible instalación de bases militares norteamericanas en Colombia en 2009, mediación entre el conflicto fronterizo entre Colombia y Venezuela en 2010, entre otras).

La intención de ampliar la integración en el ámbito económico se verificó en varios planos:

a.- en el ámbito de la producción: las cadenas de valor integradas desde el aporte de cada país;

b.- en el de la comercialización: desarrollo y consolidación de un mercado regional que permita el impulso de economías de escala. Rechazo de los tratados de Libre Comercio, desde el ALCA a la Unión Europea;

c.- en el financiero: la creación de instituciones regionales para cortar la dependencia y condicionamientos de los organismos tradicionales estrechamente ligados al poder financiero global;

d.- en el terreno de la infraestructura y la generación de energía: el desarrollo de proyectos que aprovechen colectivamente las potencialidades de cada país, y que permitan y fomenten su indispensable interconexión (Gran Gasoducto del Sur, Anillo Energético Suramericano, entre otros).

Sin embargo, pasada una década y media, lo logrado en cada uno de estos andanives fue insuficiente. Por una parte, por los problemas y/o lími-

tes que los procesos nacionales –ya sea por dificultades objetivas o por carencias de los gobiernos– encontraron para desplegar estas iniciativas; por la otra, por el reconfiguramiento del escenario político y económico global, por el retroceso relativo de las potencias capitalistas occidentales, particularmente Estados Unidos y la Unión Europea (en especial, desde la crisis del 2008 en adelante), y porque el crecimiento de los llamados “países emergentes” liderados por China, continuaron asignándole a nuestras economías, un rol preponderantemente de proveedor de materias primas para el mercado global.

En los últimos tiempos, una combinación de factores desgastó el consenso de los gobiernos progresistas en varios de nuestros países, mientras que en paralelo la derecha recompuso propuestas electorales con posibilidades de ganar.

Exactamente 10 años después del rotundo NO AL ALCA que gobiernos y movimientos políticos y sociales del continente encabezamos en el año 2005 en Mar del Plata, se inició un declive del ciclo político regional de sentido progresista y hay un nuevo resurgir de las derechas conservadoras en el continente, lo cual nos pone ante el riesgo y el desafío de atravesar un “recambio de época”, de carácter regresivo.

La llegada de gobiernos de derecha a Brasil y Argentina en 2015-2016, con programas que impulsan traslado de ingresos desde los sectores populares hacia los más concentrados, mediante una ola de transformaciones que van por el achicamiento de los estados, junto a reformas laborales y previsionales regresivas, tienen su correlato en propuestas que buscan alinear nuevamente la región con los intereses de las corporaciones transnacionales y el poder financiero global, volviendo

a poner la mirada principal, en fortalecer las relaciones internacionales con Estados Unidos y las principales potencias capitalistas.

Sin embargo ese intento de desandar rápidamente el camino emprendido desde principios de siglo encuentra no pocos obstáculos. Una de las debilidades estructurales más fuertes que nos dejó el ciclo progresista en países como Brasil y Argentina, se ha convertido en un serio límite para los sectores dominantes a la hora de intentar retornar relaciones comerciales privilegiadas con las potencias capitalistas del norte. La primarización de la producción y de las exportaciones reafirmadas durante el ciclo progresista, mayoritariamente crecieron absorbidas por países emergentes como China. Ni Estados Unidos (porque sus exportaciones agrícolas compiten con las del Cono Sur), ni la Unión Europea (porque no puede ni eliminar ni disminuir los subsidios a su producción agrícola) están en condiciones de ofrecer un mercado alternativo al de los países asiáticos, lo que obliga a estos nuevos gobiernos a sostener estrechas relaciones con ellos. A todo esto hay que agregarle la irrupción de las orientaciones proteccionistas, que por parte de Estados Unidos, se acentuaron fuertemente en la etapa Trump. En un contexto de indudables cambios que perjudican los intereses de los trabajadores en cada uno de nuestros países, la disputa también se traslada al plano en que se dirime la dirección que tendrá en los próximos años el proceso de integración regional.

En el terreno del proceso de integración económica, y apoyados por el ya escenario favorable en los países de la Región Andina (Colombia, Perú y Chile), estos nuevos gobiernos buscan reimpulsar los Tratados de Libre Comercio, aún con las dificultades que presenta la Comunidad Europea

en particular para promoverlos, implementando una estrategia decidida de reinserción en el proceso global, con un nuevo acercamiento a los organismos financieros internacionales.

En el plano político, se puede destacar que a finales del 2016, aun cuando la oposición no logró desplazar a Nicolás Maduro de la presidencia en Venezuela, con los votos de Brasil, Paraguay y Argentina lograron suspender su participación en el Mercosur, profundizando la dispersión y la incertidumbre sobre el futuro de la región.

En síntesis, este nuevo ciclo de gobiernos de derecha en la región, con una manifiesta intención de torcer y modificar el curso del proceso de integración, encuentra aún serios problemas y resistencias que no hacen, sin embargo, que cesen la búsqueda por reorientar regresivamente el plano político y económico de esta región del mundo.

El ciclo progresista que llegó a principios de siglo, fue consecuencia de un largo período de luchas y movilizaciones que abarcaron todo el continente, en la que los movimientos sociales, sindicales, de Derechos Humanos, de mujeres, de los pueblos originarios, de las fuerzas políticas progresistas y de

izquierda, alcanzaron altos niveles de unidad, tanto en las ideas como en las acciones. En los tiempos que corren, en que los derechos populares se encuentran amenazados por una fuerte ofensiva neoliberal en toda la región, vuelve a ser indispensable retomar el camino de buscar espacios de confluencia entre los movimientos sociales y políticos que resisten y proponen alternativas, que deberían abarcar tres planos:

a).- Articulación de debates y acciones comunes. Relanzamiento e impulso de espacios de coordinación de movimientos sociales a escala regional.

b).- Promover una agenda coordinada de acciones de denuncia y resistencia ante el impulso de medidas antipopulares de alcance regional (TLC, reformas laborales similares en varios países, nuevos procesos de endeudamiento, acuerdos con organismos multilaterales de crédito, etc.).

c).- Impulsar el protagonismo y la coordinación de movimientos sectoriales a nivel regional con agendas específicas (trabajadores y desocupados, mujeres, contra la deuda, jóvenes, etc.).

El ritmo y los tiempos de la resistencia y las luchas contra las regresiones neoliberales, es uno de los elementos que

irán influyendo para que el fiel de la balanza se incline definitivamente en una u otra dirección. Tanto en la Argentina como a escala regional, la derecha repiquetea con una propaganda centrada en los fracasos de los gobiernos progresistas, haciendo eje en consignas históricas de la izquierda, como la persistencia de la pobreza, o la corrupción generalizada de las dirigencias. Ni debemos escaparle a estos debates, ni tampoco dejar de asumir las responsabilidades que nos caben, ya sea que los errores involuntarios o por acciones equivocadas o signadas por la corrupción.

Desde el campo popular, contamos con la tozuda continuidad de la resistencia de los sectores populares que todos los días ocupan calles y plazas, visibilizando injusticias y reclamos. Es claro que esta es una condición indispensable pero que está lejos de ser suficiente. Como en los noventa es la plataforma principal, desde la que deberemos establecer las coincidencias indispensables de la mayor parte de la oposición política y social para reconstruir nuevas alternativas populares mayoritarias.