

## **Regionalismo y geopolítica: alcances y límites en la globalización. El caso del MERCOSUR**

*Lincoln Bizzozero – Nicolás Pose<sup>1</sup>*

### **Introducción**

Con el ingreso del sistema internacional a una nueva etapa de mundialización con posterioridad a la disolución de la Unión Soviética y la caída del “muro de Berlín”, se reconfiguraron los espacios regionales y con ello la articulación del ordenador mundial con los mismos. El impulso a la conformación de nuevos regionalismos como respuestas a los requerimientos del sistema para una inserción internacional provino necesariamente de los centros desarrollados, únicos capaces en ese momento de impulsar y articular los regionalismos en la mundialización.

Una de las cuestiones que se plantearon con este nuevo paradigma de regionalismo – superador de la integración con vistas a conformar una Zona de Libre Comercio o un Mercado Común-, fue el de tener como objetivos la inserción internacional (adaptación a la mundialización económica en el sistema) y la construcción de nuevas instancias de gobernabilidad regional (gobernanza como manera de diferenciarla de la gobernabilidad e incluir nuevos actores y una institucionalidad acorde a los lineamientos de la mundialización). Estas cuestiones comenzaron a plantearse en distintos análisis con el desarrollo de los nuevos procesos tanto en su faceta de inserción a la mundialización como en tanto respuesta a la misma (Aixline, 1996; Higgot, 1997).

Lo que importa señalar es que los regionalismos se estructuraron en la década del noventa del siglo XX reconfigurando los espacios territoriales a partir de tres centros impulsores: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Esos centros impulsores tuvieron un efecto arrastre en la periferia del sistema –ya sea la del segundo mundo socialistas, como la

---

<sup>1</sup> Investigadores del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (Uruguay).

periferia clásica del denominado Tercer Mundo-. La respuesta al impulso de la mundialización se realizó desde los Estados-Nación que se fueron configurando y terminando de dividir el planeta en el sistema de Naciones Unidas. Por ende, las respuestas también tuvieron Estados-pivotes, ordenadores de las respuestas en tanto regionalismo.

En el caso del MERCOSUR, los antecedentes inmediatos muestran la superación de la rivalidad conflictiva argentino-brasileña (luso-hispana) a través de acuerdos de cooperación internacional y un Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB), en 1986 con medidas de confianza mutua en el campo nuclear, que sentaron las bases políticas para el nuevo regionalismo. La superación del conflicto argentino-brasileño posibilitó trascender la visión geopolítica de la frontera peligrosa. Hasta ese momento los condicionantes geopolíticos de ambos países tenían que ver con la salida atlántica (comunicaciones con los países del Norte) y el aseguramiento de las fronteras con los países de la región.

El denominado nuevo regionalismo tuvo en materia de ideas el Consenso de Washington que fue la guía para los gobiernos de orientación liberal que crearon el MERCOSUR en 1991. Sin embargo, al tratarse de Estados como el de Brasil de tamaño continental y en menor medida de Argentina con extensión importante también (octavo país del mundo en extensión), los condicionantes geopolíticos son relevantes a los efectos de comprender la orientación y prioridades de las políticas exteriores de ambos países. Como el eje argentino-brasileño es la base del MERCOSUR, se entiende que los condicionantes que afectan a esos países terminan condicionando la visión del bloque regional.

En los inicios del MERCOSUR la orientación de las políticas exteriores de Argentina y Brasil convergieron en una inserción internacional prioritariamente atlántica con Estados Unidos y la Unión Europea. Las negociaciones en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y en el Acuerdo Marco Interregional con la Unión Europea daban cuenta de un posible triángulo occidental. Brasil (y en menor medida Argentina) aseguraban el cordón umbilical con el espacio sudamericano. Esto les daba a ambos países la posibilidad de ganancias en el marco de la nueva configuración mundial-regional-nacional, a través de regímenes que aseguraran la gobernabilidad (gobernanza en el nuevo léxico). De esta manera, la prioridad en términos de lo primero a hacer en el camino era la inserción internacional para configurar la gobernanza. Los condicionantes

geopolíticos operaban desde la lógica triangular de negociaciones en el marco de la OMC, es decir que tenían un componente importante de geoeconomía.

El siglo XXI deparó cambios en la política internacional estadounidense y en las prioridades del espacio territorial a salvaguardar. La definición de prioridades desatendió el espacio latinoamericano/caribeño en las cuestiones temáticas referidas al desarrollo, sobre todo después de que el ALCA se terminó políticamente como propuesta conjunta en la Cumbre de Mar del Plata en el 2005. De esta manera durante más de una década el regionalismo latinoamericano fue construyendo una agenda regional propia, una institucionalidad incipiente y una nueva base de ideas con vistas a las definiciones sobre el desarrollo sustentable.

Los países del MERCOSUR tuvieron cambios de gobierno cuestionadores del modelo neo-liberal y del paquete de ideas que el mismo conllevaba (incluyendo el regionalismo abierto en su versión original). La versión del regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico o bien el de continental en sentido asertivo fueron el componente de regionalismo estratégico del siglo XXI. La geopolítica se reorientó hacia bases continentales (América del Sur-América Latina/Caribe). De esta manera el espacio a priorizar pasó a ser el regional sudamericano (y el latinoamericano/caribeño). La expresión institucional (y en ideas) de esta evolución fueron la Unión de Naciones Sudamericana (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En esta nueva etapa del regionalismo en América Latina que tuvo que ver con el boom de los commodities y la reorientación de preferencias de Estados Unidos, se dio primacía a los contenidos (institucionales y en ideas sobre el desarrollo) de la respuesta a la mundialización, quedando la inserción internacional sujeta a las prioridades políticas y sociales del regionalismo en construcción. La orientación Sur-Sur de las políticas exteriores y la convergencia en materia de cooperación fueron los ejes que definieron las propuestas temáticas generales.

Aunque históricamente América del Sur (y América Latina) había tenido instancias de convergencia y ámbitos para analizar los temas de la región, nunca se habían generado instancias en que los asuntos internos pudieran ser canalizados vía construcciones regionales propias. Las fronteras comenzaron a ser visualizadas como espacio de cooperación y problemas para el desarrollo. Y las cuestiones de seguridad atinentes a la

frontera tenían un componente transnacional que implicaba a los Estados frente a las mismas. En otras palabras, por primera vez en la historia, los países de América del Sur, impulsados por Brasil como ordenador regional comenzaron a visualizar los condicionantes geopolíticos como región.

El gobierno actual de Brasil de Michel Temer y el de Macri en Argentina han replanteado la inserción internacional de los países como prioridad en el marco de la articulación con la mundialización. De esta manera, el regionalismo pasa de nuevo a tener un componente internacional en el ordenamiento de la agenda. Los intereses económicos domésticos tienen mucho que ver en estos cambios, en sintonía con el estancamiento económico y la caída de precio de los commodities. Los sectores económicos que han sido perjudicados por la mayor presencia de productos chinos son importantes en el mercado doméstico y regional. Conciernen los sectores industriales, servicios y producción con mayor valor agregado. La representación de estos intereses comenzó a cuestionar los efectos del Consenso de Beijing tal como ha sido señalada en otros trabajos (Svampa, 2013; Slipak, 2014). Además, no solamente el mercado doméstico se vio erosionado por las importaciones de productos manufacturados de China, sino también la erosión de posiciones económicas se visualizó en el mercado regional (Bizzozero y Raggio, 2016).

De esta manera, se instaló un doble debate cruzado entre los neo-desarrollistas y los neo-liberales de una parte sobre el camino y opciones en materia de política exterior y la orientación Sur-Sur por un lado; los atlantistas continentales y la vertiente Pacífico-Mundo en las prioridades en materia de inserción internacional –Atlántica o Pacífica sin exclusiones de ninguna- y entre los globalistas y regionalistas en cuanto al papel a jugar en el mundo, esto último sobre todo aplicable a Brasil.

El artículo parte de la base de que el sistema internacional se encuentra en una fase de restructuración con consecuencias aún no del todo claras. Se observa una tendencia a la revisión de las reglas, inicialmente difundidas por los países desarrollados, que rigen las relaciones económicas internacionales en materia de comercio e inversión, así como un progresivo cierre de las fronteras con miras a restringir los flujos internacionales de inmigración. Paralelamente, el sistema internacional se modifica producto del crecimiento de la capacidad económica de China (y de Asia en general), que alcanza niveles desconocidos para la era moderna y desafía las orientaciones de política exterior económica de los países.

En este nuevo marco, este trabajo busca abordar el problema de las opciones para el regionalismo en el Cono Sur de Sudamérica, así como para el MERCOSUR, expresión principal de integración de dicha región, centrándose en particular en el eje argentino-brasileño. Se considera que hay un nexo entre los factores que influyen desde la Economía Política Internacional y los condicionantes geopolíticos tal cual son percibidos por la elite política y la burocracia estatal.

En el marco del contexto internacional presente, importa considerar cómo las decisiones son modeladas por los factores identificados por la economía política internacional (EPI): los intereses, las instituciones y las ideas. En el primer caso, la literatura destaca la influencia de los grupos de interés (lobbies), quienes de acuerdo a su posición en la estructura de la economía internacional y de las opciones de política en disputa buscan influir a los decisores en busca de maximizar sus intereses materiales (Lake 2009). En tanto que dentro de este enfoque, se visualiza a las instituciones como variables intervinientes que impactan en la manera en que los intereses son agregados y por tanto en su capacidad de influir en las políticas. Una segunda perspectiva de las instituciones es la que pone el foco en el Estado, el cual se afirma que ejerce un efecto independiente sobre las políticas producto de prácticas burocráticas institucionalizadas y del *path dependence*. Finalmente, un tercer enfoque considera al rol de las ideas, las que pueden influir en las decisiones mediante su alojamiento en las propias instituciones del Estado (Hall 1993), a través de emprendedores políticos (Rodrik 2014) o profesionales socializados en distintas creencias que una vez en posiciones de poder actúan conforme a ellas (Chwieroth 2007), e incluso influyendo en la forma que los grupos de interés definen dónde residen sus intereses materiales (Blyth 2003).

Sobre esta base teórica, el trabajo analiza en primer lugar las perspectivas y los límites de una potencial inserción del MERCOSUR en la cuenca del Pacífico, prestando particular atención a las implicancias de los vínculos con China. En segundo lugar, se consideran las perspectivas y los límites de la alternativa atlántica, centradas en el vínculo con la UE. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones.

## **1. Geopolítica y límites de la inserción en la cuenca del Pacífico**

Los condicionantes geopolíticos son construcciones que se imbrican con el surgimiento de cada Estado y que sustentan el denominado “interés nacional”. Las bases entonces de un Estado, tienen que ver con ese ADN en el que surgen en el sistema internacional

(Moïsi, 2008). Esa especificidad en el nacimiento del Estado es un condicionante en sí a la hora de definir la política exterior y de plantear las prioridades en relación al entorno regional y al sistema internacional. La inserción internacional de un país no escapa a la marca del nacimiento y a la visión que se tiene sobre el papel del país en el sistema internacional.

Esta construcción de la visión del país y de cómo se visualiza la geopolítica en función del momento que atraviesa el sistema internacional se va permeando y modificando a lo largo de la historia del Estado. Sin embargo, el núcleo fundamental vinculado a la posición que tiene el país en el sistema internacional y regional condiciona la visión mundo de las elites políticas y de la burocracia estatal (Florian, 2014).

Estas consideraciones son importantes frente a las transformaciones que se han experimentado en las últimas décadas en materia de transporte y comunicación y frente al cambio del motor económico del sistema internacional que se ha ido desplazando del Atlántico al Pacífico. En ese sentido, los países del MERCOSUR han sido históricamente países atlánticos y periféricos. Y la posición de los países del MERCOSUR y la historia de inmigración sobre todo europea ha favorecido que haya una interdependencia económica (y político-social también) con los países europeos.

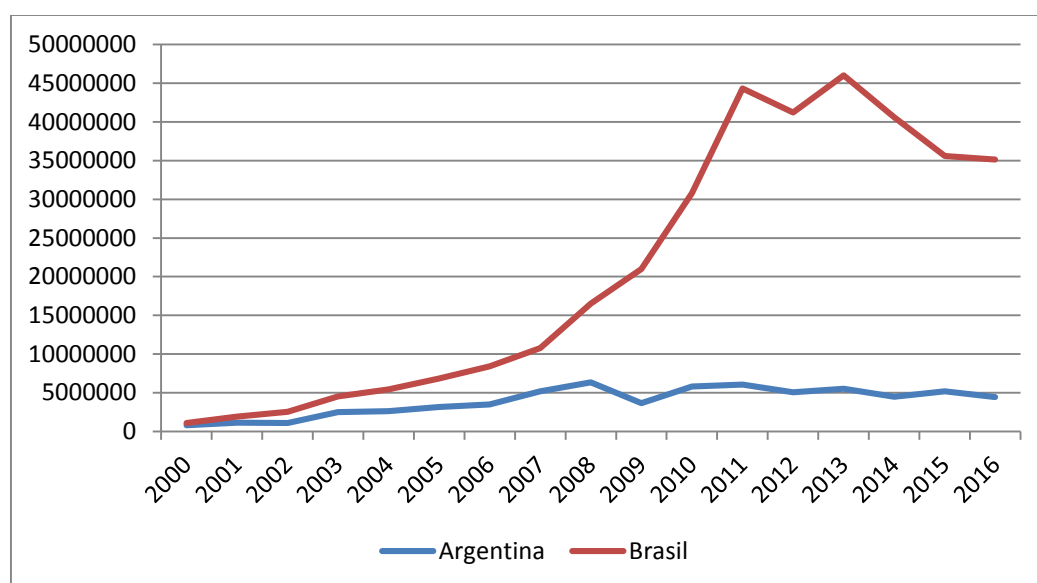
El surgimiento de la Alianza para el Pacífico juega en ese sentido un papel de interpelación al atlantismo (y también regionalismo durante la primera década del siglo XXI) que tienen los países del MERCOSUR. Es por ello que ingresa a la decisionalidad política la evolución de los intereses domésticos y regionales en las posibilidades y perspectivas.

Dentro de este marco, cabe detenerse en particular en las perspectivas y los límites, así como en las implicancias, de la relación económica con China. Este país ha experimentado un dinamismo económico sin precedentes, pasando a ser la segunda economía mundial y el mayor exportador del planeta en tan solo 35 años. Este cambio de profundas dimensiones ha reconfigurado el funcionamiento de la economía internacional, y los países del MERCOSUR no han estado exentos de sus efectos. En particular, desde la década del 2000, se destaca el llamado boom de los *commodities*, fenómeno producido por el aumento de la demanda china de productos primarios, que ha tenido efectos directos en el aumento de los volúmenes de exportación hacia ese mercado así como efectos

indirectos en la suba de los niveles de precios de dichos productos en los mercados internacionales.

En este marco, las exportaciones hacia China de Argentina y, principalmente, de Brasil, han aumentado en forma sustantiva, como lo muestra el gráfico 1. En el caso de Brasil, se observa un incremento exponencial entre 2000 y 2011, así como una leve caída a partir de 2013 luego de alcanzar el pico máximo, pero que de todos modos continúa en valores altamente elevados desde una perspectiva histórica. Argentina, en cambio, muestra una evolución de sus exportaciones hacia China más moderada y sin menos sobresaltos, que de todos modos resulta en valores algo más elevados que los observados al inicio de la década del 2000.

**Gráfico 1. Exportaciones de Argentina y Brasil a China, en miles de USD**

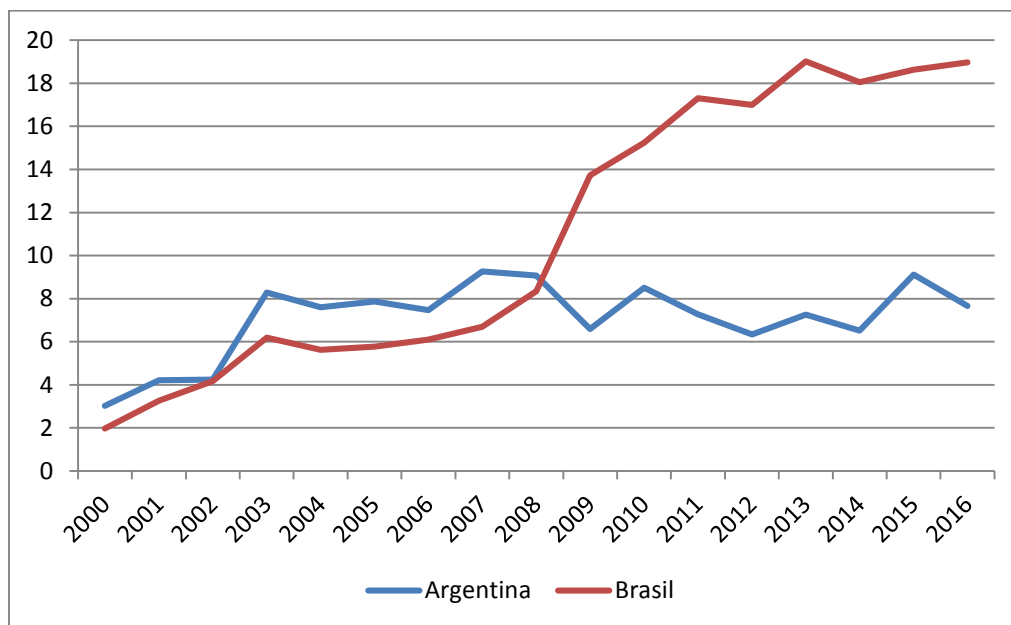


Fuente: elaboración propia en base a UNCOMTRADE

Un segundo elemento para visualizar la importancia de China en la inserción de los productos argentinos y brasileiros en los mercados externos es el creciente peso de este mercado en el total de exportaciones de ambos países. El gráfico 2 presenta esta información. Allí se destaca en particular el aumento de la relevancia de China para las exportaciones brasileñas, que pasa de tan solo el 2% en el año 2000 a alcanzar un 19% en 2016, configurándose así en el principal destino de exportación de los productos brasileños. Nótese además que la caída en los valores de exportación a partir de 2014 no obedece a una caída en la importancia relativa de China, sino a una contracción general

de las exportaciones brasileñas, pues el mercado chino consolida su peso en el total de exportaciones en los últimos años.

**Gráfico 2. Peso del mercado chino en el total de exportaciones de Argentina y Brasil, en %**



Fuente: elaboración propia en base a UNCOMTRADE

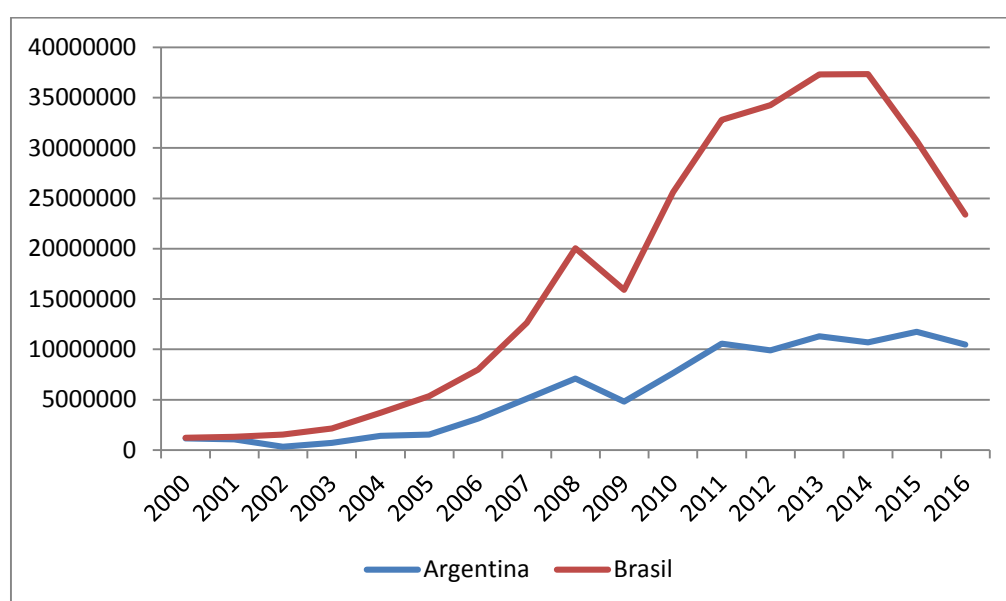
En el caso de Argentina se observa nuevamente un peso más moderado, no obstante significativo y de mayor relevancia en comparación con lo mostrado a inicios de los 2000, es decir antes del boom de los commodities. Así, China se ha consolidado como el tercer destino de las exportaciones de Argentina, lejos de Brasil pero muy cerca del segundo comprador, EEUU.

Además de ilustrar estas tendencias generales, es importante identificar los sectores detrás de este crecimiento. En este sentido, la literatura ha identificado que tan solo 10 productos representan el 75% del total de las exportaciones de América Latina a China: crudo de petróleo, minerales, soja y otras semillas, hierro, cobre, aceite de soja, residuos de metales no ferrosos, pulpa y desechos de papel, alimento para ganado, y carne (Gallagher y Porzecanski 2010: 18). Brasil es el primer exportador latinoamericano en cuatro de estos sectores (soja, minerales, pulpa y desechos de papel, y carne) y el segundo en crudo de petróleo; mientras que Argentina lidera en crudo de petróleo y aceite de soja, y segunda a Brasil en soja (ídem).



El análisis de las importaciones desde China refleja el exponencial crecimiento de las exportaciones chinas en el mundo. De nuevo, se destaca en particular la penetración de las importaciones en Brasil, con dos períodos de claro crecimiento (2003-2008 y 2010-2014), tras el que se observa una sensible reversión –producto de la recesión en Brasil– que no obstante mantiene los valores en niveles altamente elevados en una perspectiva histórica. El caso de Argentina muestra nuevamente una mayor moderación y menos sobresaltos; sin embargo, refleja un importante crecimiento de las exportaciones chinas hacia dicho país.

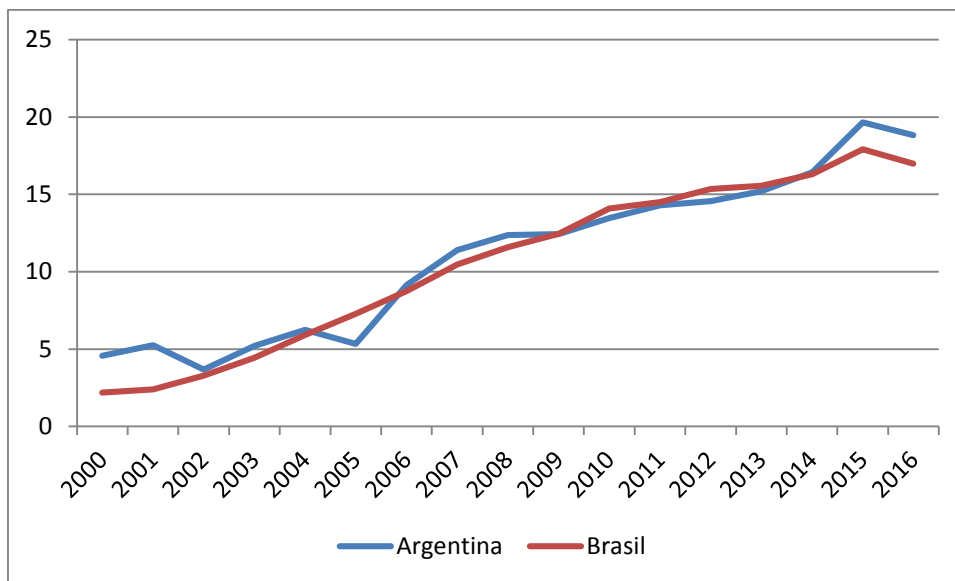
**Gráfico 3. Importaciones de Argentina y Brasil desde China, en miles de USD**



Fuente: elaboración propia en base a UNCOMTRADE

La consideración del peso de las importaciones de Argentina y Brasil desde China muestra un panorama algo diferente, pues a diferencia de los indicadores analizados hasta el momento, la evolución para los dos países es asombrosamente similar. En concreto, en ambos casos los valores pasan de menos del 5% en el 2000 a ocuparse en valores entre el 15% y el 20% en los últimos años. Además, China es el segundo origen de las importaciones de Argentina y de Brasil, por detrás del propio Brasil en el primer caso y de EEUU en el segundo. A su vez, a diferencia del crecimiento de las exportaciones de los países sudamericanos, la penetración de China en estos mercados se basa en la venta de una variedad de productos manufacturados (Gallagher y Porzecanski 2010).

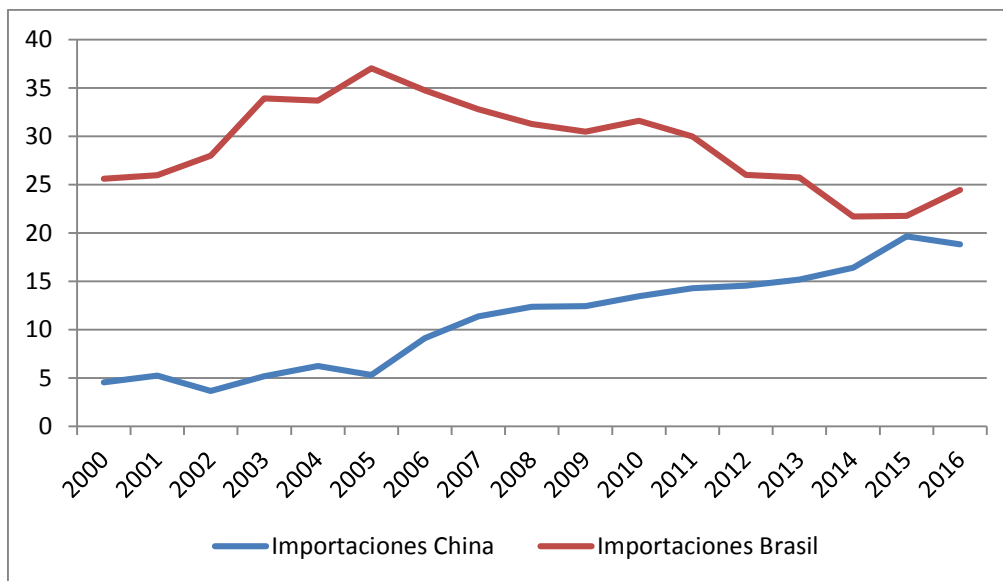
**Gráfico 4. Peso de China en el total de las importaciones de Argentina y Brasil, en %**



Fuente: elaboración propia en base a UNCOMTRADE

Este aspecto no es solo importante en sí mismo, sino por el hecho de que la competencia de China amenaza en niveles crecientes las exportaciones de productos manufacturados de los países latinoamericanos. De hecho, Gallagher y Porzecanski (2010) encuentran que el 91% y 96% de las exportaciones de manufacturas de Brasil y Argentina, respectivamente, se encuentran bajo amenaza “directa” o “parcial” por parte de China. Esto es particularmente relevante para el comercio intra-regional, que se destaca por contener mayores niveles de intercambio de productos manufacturados que aquellos que ocurren con el resto del mundo. El gráfico 5 muestra una tendencia que sugiere, si bien no confirma, que las exportaciones de productos manufacturados de China a Argentina podrían estar desplazando a las manufacturas exportadas desde Brasil a su vecino. Y, además, señalan la necesidad de avanzar en mayor medida en el análisis de la competencia china en los propios mercados internos de los países.

**Gráfico 5. Peso de las importaciones de Brasil y China en Argentina, en %**



Fuente: elaboración propia en base a UNCOMTRADE

Estas transformaciones son relevantes en tanto tienen el potencial de generar realineamientos políticos que influyan las decisiones de política exterior económica de los países. En particular, los cambios en las tendencias comerciales asociadas al ascenso de China han tendido a fortalecer a los sectores exportadores de productos primarios en la región, quienes se han beneficiado del aumento de los volúmenes y precios de sus productos de exportación. Y, en cambio, tienden a disminuir la fortaleza de los sectores industriales, quienes no solo no logran insertarse en este nuevo mercado sino que enfrentan una competencia creciente en los mercados regionales y en sus propios mercados.

No obstante, una inserción determinada solamente por estas consideraciones enfrenta restricciones en diversos planos. Una de ellas es que la dependencia de la evolución de los precios de estos commodities supone una fuente de vulnerabilidad e inestabilidad para la gestión de la macroeconomía y para las perspectivas de desarrollo. Otra es que estos sectores no tienen la capacidad de absorber el excedente de demanda laboral de estos países, lo que en una situación sostenida en el tiempo puede generar cuestiones de estabilidad social. Un mecanismo de redistribución vía impuestos, aunque óptimo desde la teoría económica, no ofrece perspectivas de realización política en tanto estos sectores acumulan capital político y económico.

Por todos estos motivos es que entra a tallar el rol del Estado y de la política. En países como Brasil, la apertura hacia China desafía no solo los proyectos industriales de ciertos

sectores del Estado, sino que también pone en cuestión el liderazgo en importantes segmentos del mercado en el MERCOSUR. Además, interpela las diferentes ideas que conviven en el Estado brasileño respecto al modelo de desarrollo, en particular el debate entre los sectores más liberales que plantean priorizar las ventajas comparativas actuales en los mercados mundiales y los sectores nacionalistas y de izquierdas que buscan el desarrollo de capacidades industriales autónomas. Aquí se evidencia a su vez una paradoja, en tanto políticamente los sectores nacionales.

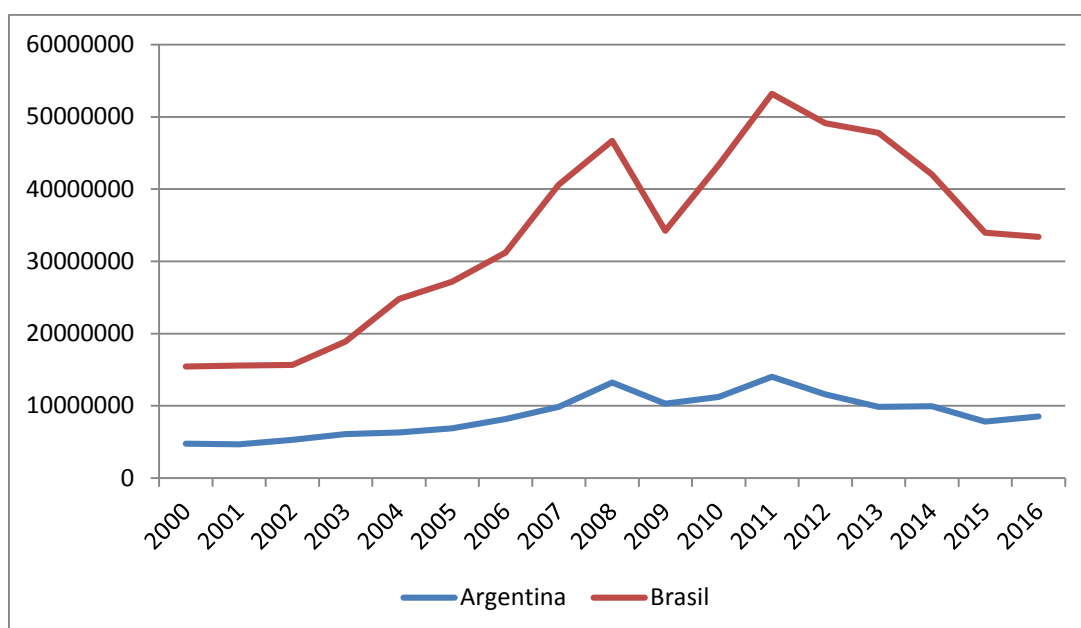
Mientras que en Argentina, además del desafío que supone la penetración de China en Brasil, principal mercado de exportación argentino, se teme un comercio irrestricto con un país con el cuál se sostiene un abultado déficit de balanza comercial desde hace una década. Tal vez por ello no sorprende que administraciones de diferente signo político – y respaldadas por distintas coaliciones socio-económicas– se muestren reticentes ante la idea de un acuerdo de comercio preferencial entre el MERCOSUR y China.

## **2. Geoeconomía y economía política en la alternativa atlántica**

Las negociaciones UE – MERCOSUR se encuentran en este momento en una etapa de definiciones, luego de haber pasado distintos momentos. El inicio de las negociaciones a los efectos de concretar un Acuerdo Marco, en el año 1995, fue la primera decisión del MERCOSUR como sujeto de derecho internacional. Y a su vez significó en ese momento un cambio en las relaciones inter- regionales, en la construcción de gobernabilidad y las negociaciones en el marco del sistema de comercio mundial. Durante varios años las negociaciones estuvieron estancadas hasta que se retomaron hacia fines de la primera década del siglo XXI. Una de las razones fundamentales para que las negociaciones no hayan concluido todavía atañe justamente el patrón de comercio entre ambas regiones.

Los valores de las exportaciones de Brasil y Argentina hacia los países de la UE en las últimas décadas muestran una tendencia creciente aunque inconsistente, como ilustra el gráfico 6.

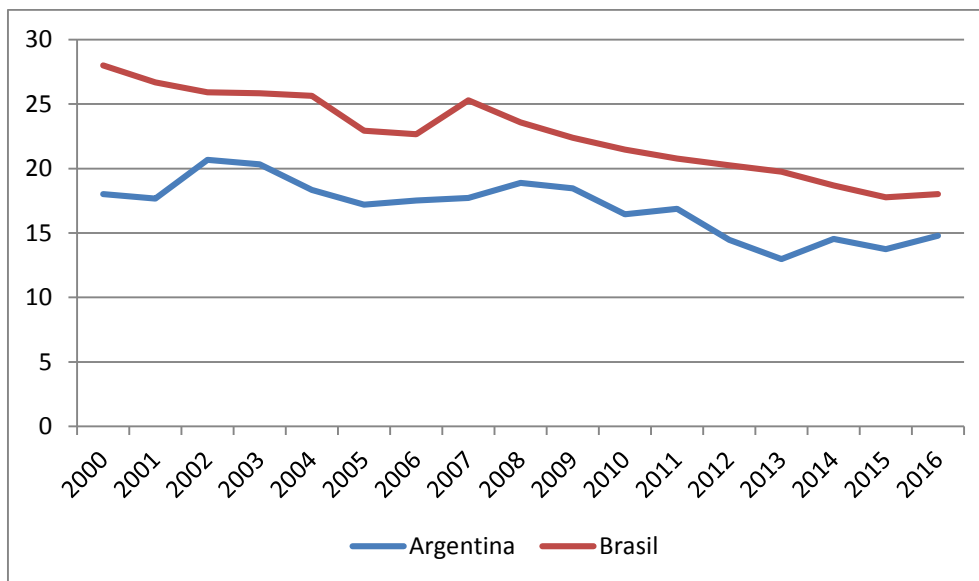
### **Gráfico 6. Exportaciones de Argentina y Brasil a la UE, en miles de USD**



Fuente: elaboración propia en base a UNCOMTRADE

Los datos más ilustrativos emergen al analizar la evolución del peso de la UE en el total de las exportaciones de estos países del MERCOSUR, lo que se presenta en el gráfico 7. El caso de Brasil es el más relevador al respecto. En el 2000, casi el 30% de las exportaciones brasileñas se dirigían hacia el bloque europeo; en 2016 ese valor había caído a menos del 20%. China sobrepasaría a la UE tan solo por el efecto de la salida del Reino Unido del acuerdo comunitario. El caso de Argentina, de forma similar, muestra una tendencia decreciente, revelando una caída de la relevancia de la UE como destino de exportación para las principales economías del MERCOSUR.

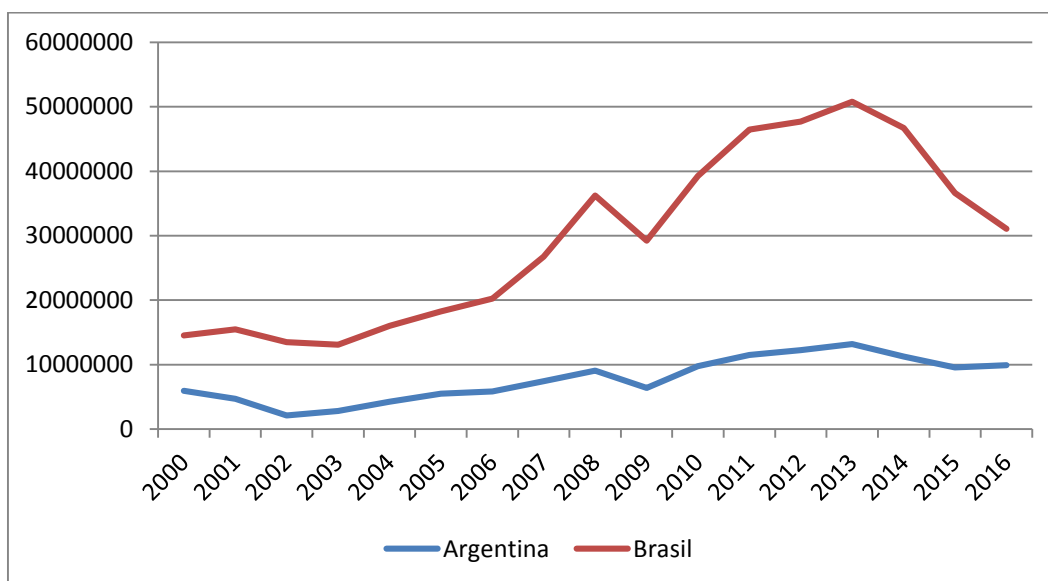
**Gráfico 7. Peso del mercado de la UE en el total de las exportaciones de Argentina y Brasil, en %**



Fuente: elaboración propia en base a UNCOMTRADE

En líneas generales, como refleja el gráfico 8, la evolución de las importaciones desde la UE ha seguido un patrón similar al de las exportaciones.

#### Gráfico 8. Importaciones de Argentina y Brasil desde la UE, en miles de USD

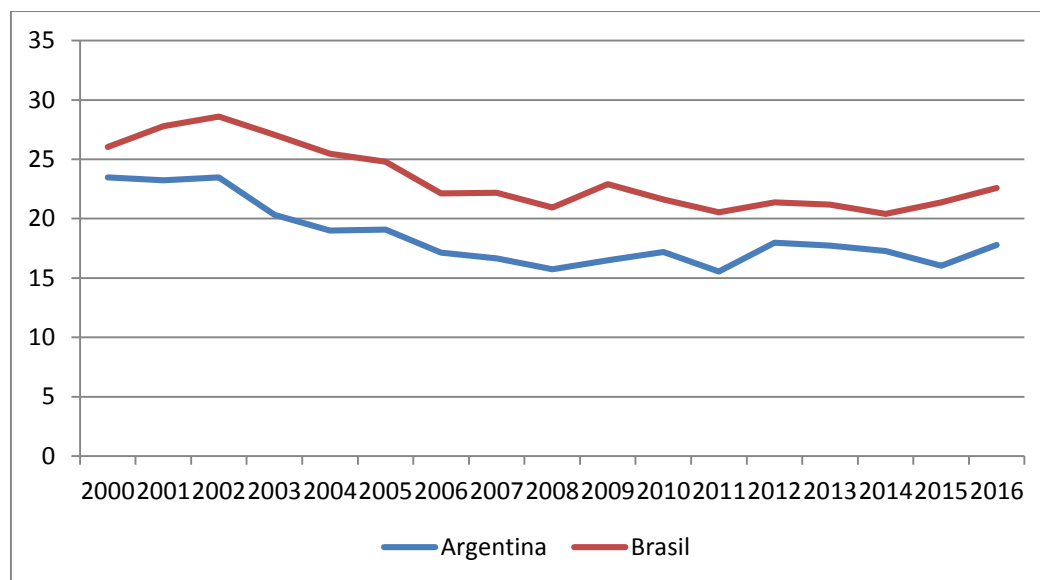


Fuente: elaboración propia en base a UNCOMTRADE

El peso de las importaciones desde la UE, tal como muestra el gráfico 9, ha seguido un patrón similar para ambos países. En particular, se observa una tendencia claramente decreciente entre 2002 y 2011, en donde la UE pierde alrededor de 8 puntos porcentuales en cada país. Esta caída significativa evidencia una pérdida de competitividad de las exportaciones europeas frente a otros centros mundiales de exportación, en particular

Asia. Desde 2011 hasta la actualidad se vislumbra en cambio una incipiente recuperación de la participación en los mercados argentino y brasileño, aunque muy leve: de hecho, en estos 5 años la UE ha recuperado tan solo dos puntos de los ocho perdidos entre 2002 y 2011.

**Gráfico 9. Peso de la UE en el total de las importaciones de Argentina y Brasil, en %**



Fuente: elaboración propia en base a UNCOMTRADE

En cuanto a la composición del comercio, tanto Argentina como Brasil concentran su canasta exportadora hacia la UE en productos primarios: en 2016 el 65% de las exportaciones argentinas fueron productos alimenticios y animales vivos, seguidas de materiales crudos no comestibles, excepto combustibles (16%); mientras que en el caso de Brasil los principales productos fueron productos alimenticios, bebidas y productos de tabaco (18,2%), productos vegetales (17,9%) y productos minerales (16,3%). En cambio, las exportaciones de la UE a los dos países sudamericanos se concentran en productos manufacturados: maquinaria y equipos de transporte (50%) y productos químicos (22%) representan el grueso de las exportaciones de la UE hacia Argentina, y maquinaria y accesorios (25,7%), productos químicos (24,4%) y equipos de transporte (18,1%) componen los principales productos de la canasta dirigida hacia Brasil. El saldo de balanza comercial es favorable para la UE en los dos casos (Comisión Europea 2017a; Comisión Europea 2017b).

Frente a esta realidad es que se presenta la alternativa de una inserción atlántica, centrada en la posibilidad de un acuerdo de comercio preferencial entre la UE y el MERCOSUR. Para los sectores exportadores de productos primarios en el Cono Sur, principalmente los agroexportadores, un eventual acuerdo puede generar la expectativa de recuperar espacio en el mercado europeo mediante la obtención de preferencias arancelarias, en un mercado altamente protegido por barreras arancelarias y no arancelarias como el de la UE. En cambio, no se vislumbra en la actualidad como una herramienta para mejorar la inserción de productos manufacturados en competencia con terceros países como la propia China, pues ello requeriría una apuesta productiva que va más allá de los efectos que puede generar un acuerdo de preferencias comerciales.

Para la UE, en cambio, el acuerdo con el MERCOSUR sí representa una oportunidad de retomar impulso en los mercados de manufacturas argentino y brasileño frente a la creciente competencia de China y Asia en general. Esto se debe a que ambos países imponen aranceles relativamente elevados para el contexto internacional (por encima del 10%), por lo que un acuerdo preferencial daría un margen de ventaja importante a los productos europeos.<sup>2</sup> Además, la UE busca acceder a los mercados de contrataciones públicas argentino y brasileño, otro sector relativamente protegido y de dividendos potencialmente elevados.

De forma importante, un acuerdo comercial con la UE puede generar menos resistencias en los debilitados industriales sudamericanos que un acuerdo similar con China, producto de que la participación de las manufacturas europeas en los mercados argentino y brasileño es de más larga data (por lo que ya ha sido internalizada por los actores locales) y a la vez se encuentra en relativo declive. A su vez, si la UE no presiona en demasía en los capítulos “relacionados con el comercio” como propiedad intelectual y compras públicas (donde podría acordarse un mínimo elevado y sujeto a condiciones de co-participación con empresas locales), la oposición de las visiones neodesarrollistas en los estados sudamericanos tendría menos peso o, al menos, tendería a ver el acuerdo como una concesión menor frente a la opción de una apertura con Asia.

---

<sup>2</sup> De todos modos, esto en ningún caso aseguraría la prevalencia de Europa en el Cono Sur. Nótese por ejemplo la penetración de las exportaciones chinas en EEUU a costa de México (Gallagher y Porzecanski 2010), la que ha ocurrido a pesar de las preferencias arancelarias disfrutadas por México en el marco del NAFTA.



La alternativa atlántica podría presentar un balance más favorable para su concreción en la ecuación de intereses e ideas de la economía política internacional de los países sudamericanos en el presente.

#### **4. Conclusiones**

Las transformaciones recientes a nivel de la economía internacional han tenido repercusiones en la esfera política a nivel sistémico y también en las expresiones regionales y nacionales. Este trabajo se ha centrado en el MERCOSUR, y en particular en el eje argentino-brasileño. Como muestra el estudio, se observan tensiones económicas y políticas en torno a la disyuntiva entre un giro hacia el Pacífico, centrado en el ascenso y el apetito importador de materias primas de China, y la alternativa Atlántica, la que cuenta con un arraigo histórico y geopolítico mayor pero que no obstante enfrenta restricciones dados los perfiles comerciales y de preferencias de política comercial de los países en cuestión.

De forma importante, un aporte de este trabajo ha sido enfatizar que las decisiones sobre dichas alternativas no ocurren en el vacío, sino que vienen condicionadas por factores estructurales y geopolíticos, así como por los condicionantes domésticos identificados por la EPI en términos de intereses, instituciones e ideas. En otras palabras, no puede pensarse que el giro hacia el Pacífico surja como un elemento automático, dado el peso de la visión geopolítica de los países del MERCOSUR como pertenecientes al espacio atlántico.

Sin embargo, el empoderamiento de los grupos ganadores del boom de las commodities significa que cuentan con incentivos y nuevos recursos para presionar en esta línea. Por tanto, el análisis de qué tanto logran perforar las estructuras institucionales y los marcos ideacionales de las élites político-burocráticas será clave para entender los futuros desarrollos de las políticas exteriores de estos países y del regionalismo en el Cono Sur.

#### **Bibliografía**

Aixline, Andrew (1996) “Regionalismo latinoamericano en la era de la globalización” en Bizzozero, Lincoln – Vaillant, Marcel *La inserción internacional del MERCOSUR. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* Arca. Universidad de la República-FCS- Fundación Friedrich Ebert. Montevideo.

- Bizzozero, Lincoln y Raggio, Andrés (2016) “El impacto de la República Popular China en el eje Argentina- Brasil entre el 2004 y el 2014. ¿Evolución sistémica-estructural o definiciones político-estratégicas?” *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Año 18 nº 35, primer semestre 2016, pp. 341-364.
- Blyth, Mark (2003) “Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science”. *Perspectives on Politics*, 1 (4), 695-706.
- Chwieroth, Jeffrey (2007) “Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets”. *International Organization*, 61 (2), 443-463.
- Comisión Europea 2017a. Brasil. Trade Picture. En línea <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/> [visto: 29/11/2017]
- Comisión Europea 2017b. Argentina. Trade Picture. En línea <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/argentina/> [visto: 29/11/2017]
- Florian, Louis (2014) *Les grands théoriciens de la géopolitique* PUF. Paris
- Gallagher, k. y Porzecanski, R. 2010. *The Dragon in the Room. China and the Future of Latin America Industrialization*. Stanford: Stanford University Press.
- Hall, Peter (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Higgot, Richard. Mondialisation et gouvernance. *Politique Étrangère*, 2/97, IFRI, p. 277-292, 1997.
- Lake, David. (2009) “Open Economy Politics: A Critical Review”. *The Review of International Organizations*, 4 (3), 219-244.
- Moïsi, Dominique (2008) *La géopolitique de l'émotion*. Flammarion. Paris.
- Rodrik, Dani (2014) “When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations”. *Journal of Economic Perspectives*, 28 (1), 189-208.
- Slipak, Ariel (2014) “América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de

Beijing»?” *Nueva Sociedad* N°250, marzo-abril. Pp. 102-113.

Svampa, Maristella (2013) “«Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina” *Nueva Sociedad* N° 244, marzo-abril. Pp. 30-46