

LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL 2015

Los nuevos procesos y la “geometría variable de la integración regional”

Documento de Apoyo para el Debate¹

1. Un poco de historia

Cuando el Grupo Mercado Común (GMC), toma la decisión (11/04) de crear la REAF en el año 2004, el contexto social, económico y político de la región, no era el mismo que en la actualidad, a pesar de sus muchas similitudes.

La realidad político económica de América Latina, y en especial de la región del Mercosur, vive en la actualidad un proceso de cambio “silencioso” pero profundo. Es que a diferencia de los grandes cambios producidos a comienzos de la década pasada con el triunfo de Lula en Brasil (enero del 2003), Kirchner en Argentina (mayo 2003), Vázquez en Uruguay (marzo de 2005), Evo Morales en Bolivia (enero del 2006) y Rafael Correa en Ecuador (enero de 2007), los cambios que se están produciendo en la actualidad no se enmarcan en cambios electorales (rotación de partidos políticos en el poder) o cambios ideológicos, sino en cambios de la situación económica y política internacional, que afecta la forma en que los gobernantes de los países de la región establecen sus prioridades en el marco de las estrategias nacionales de desarrollo, definen los criterios orientadores de las políticas públicas, tanto sociales como económicas y como corolario el enfoque de la política internacional, las prioridades de la integración regional y a partir de allí, su inserción en el mundo.

Si bien la REAF se crea en el año 2004, como ya hemos dicho, vale la pena repasar que el MERCOSUR fue creado en 1991 y por ejemplo la Coordinadora de Productores Familiares del MERCOSUR, la COPROFAM se crea en 1994, con el objetivo de solicitar un espacio en la institucionalidad “mercosuriana” para plantear los problemas y desafíos de la AF frente a la integración comercial y la necesidad de políticas públicas diferenciadas en diferentes planos, entre ellos justamente el comercial referido a las excepcionalidades y los tiempos de adecuación, aunque mucho más que todo ello el reclamo se centró en un espacio desde donde incidir en el proceso.

Mediaron 10 años entre 1994 y 2004 hasta que se concretara su objetivo. Parece razonable destacar como primer factor desencadenante de este reconocimiento político a la AF como parte destacable y destacada del proceso de integración, la voluntad política de los gobernantes que asumieron el gobierno en los diferentes países a partir del 2003, como resultante de un cambio en el “signo ideológico” de las democracias de la región

Asimismo durante los últimos 10 años, la región ha vivido un proceso de crecimiento y desarrollo casi sin precedentes en la historia cercana, que a partir de decididas políticas de

¹ Documento preparado sobre la base de la presentación realizada en el “Seminario de Discusión Teórica” del la Licenciatura de Estudios Internacionales de la Universidad ORT del Uruguay.

redistribución de la riqueza encarada por “gobiernos progresistas” de la región, permitió la reducción de la pobreza y la reducción de las desigualdades en buena parte de los países del continente. En primer lugar hacer frente al pago de la “deuda social” contraída durante las crisis de fines de los noventa y principios de los dos mil (1998/2003), seguido de la preocupación por crear condiciones estructurales en el funcionamiento de las economías, para que grandes sectores de la población salieran de la pobreza y se sumaran como nuevos consumidores a los muy tonificados mercados domésticos. Finalmente un re – enfoque de las prioridades de inversión en materia de la provisión de bienes y servicios públicos.

Este proceso de crecimiento y desarrollo social y económico, fue consecuencia entonces de las políticas económico/sociales aplicadas en la región, y de los efectos del contexto internacional favorable impulsado por los siguientes factores:

- El crecimiento de la economía de China (y de otras países relevantes de Asia como India, Indonesia o Filipinas) a tasas cercanas al 10% durante ese periodo, con la principal consecuencia en un aumento de la demanda y los precios de las commodities agrícolas y minerales, que son la principal fuente de exportación de nuestra región.
- La crisis económico/financiera en los Estados Unidos, que si bien afectó la demanda de la principal potencia mundial, también tuvo consecuencias en el área financiera como la baja de las tasas de intereses al 0% desde finales del año 2008 y la política de emisión cuantitativa de dólares, que permitió que nuestras monedas se valorizaran y los flujos de inversión vinieran fuertemente a la región en busca de rendimientos similares a los que se obtenían en el mundo desarrollado pre quiebra de Lehman Brothers.

2. Los nuevos escenarios a partir de 2014

A comienzos del 2015 nos encontramos en un escenario regional, que visto a grandes rasgos, parece similar desde el punto de vista político a lo que podíamos observar en el año 2005, pero al mirar con mayor detalle cada uno de los países, así como la visión general, encontramos cambios relevantes que modifican el escenario presente y las decisiones de las políticas públicas de nuestros países en el corto y mediano plazo.

Por un lado, desde el punto de vista político/electoral, los resultados del año pasado en Brasil, Bolivia, Colombia y Uruguay, no indican cambios significativos en el perfil ideológico de los gobiernos. Por otro lado, el escenario electoral de la Argentina para el 2015 nos muestra que, más allá de quién resulte electo presidente, la relación de éste país con el resto del mundo debería tener cambios significativos, tal como incluso ya se señala por parte del resto de los socios del MERCOSUR. El escenario obligaría a ampliar los vínculos con nuevos mercados representados ya sea por países como por bloques.

El hecho del énfasis que en los últimos 45 días ha tenido el debate entre MERCOSUR / UE y CELAC / UE, sobre los vínculos de cooperación y de cooperación comercial entre ambos bloques, señalan la necesidad de avanzar rápidamente en concretar estos objetivos, más allá de las crisis aún no resueltas en el bloque europeo.

Hay otros elementos notoriamente presentes hoy día en el escenario internacional donde se “acomodan” las piezas del “puzle” geopolítico de los bloques, sub-bloques y países de ALC.

- El motor de la economía de la década pasada (China) muestra señales importantes de debilitamiento de su economía, y desde la propia dirigencia del PCU establecen que las nuevas metas de crecimiento de la economía asiática estarán en un máximo del 7%. Este cambio, no es menor, ya que tiene consecuencias significativas sobre la demanda (y los precios) de nuestros productos exportables.
- Durante los últimos 10 años y en un contexto de fuerte crecimiento de los países emergentes, la producción de alimentos y de petróleo se vio incrementada por una mayor área sembrada (expansión del área agrícola en Sudamérica, principalmente en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay) así como un incremento de los niveles de extracción de petróleo en los EE.UU. mediante la técnica del *fracking*.
- La consecuencia directa de dicho aumento (frente a una demanda estable o con crecimientos menores a los de los últimos 10 años), ha sido la caída de los precios de las principales commodities agrícolas y minerales. Por ejemplo la soja pasó en menos de un año de los USD 550/TM a los USD 360/TM actuales, o el valor del petróleo señalado anteriormente. Estos nuevos valores también inciden sobre los flujos comerciales y de divisas de los países de la región, que tienen en la actualidad menores ingresos por la exportación sus productos, con un deterioro de los “precios de intercambio”
- La recuperación de la economía de los Estados Unidos, con un desempleo que actualmente se ubica en el 5,5% (mientras que en el pico de la crisis alcanzó el 10%). Esta recuperación, tendrá muy probablemente (de acuerdo a lo previsto por la Reserva Federal - FED) una suba de las tasas de interés en el segundo semestre del año, con la consecuencia del debilitamiento de nuestras monedas, así como de los flujos de inversión que retornarán a los mercados tradicionalmente más seguros. Este punto no es menor, ya que las bajas tasas en el mundo desarrollado, permitieron a la mayoría de nuestros países (con la notable excepción de Argentina y Venezuela), la colocación de deuda pública de mediano y largo plazo a tasas muy atractivas, con lo cual aseguraron un marco de estabilidad de su deuda externa.
- La débil situación económica de Europa, muy concentrada en sus problemas domésticos: desempleo, auge de la extrema derecha y el terrorismo (tanto local como en su área de influencia del mediterráneo (Libia y Túnez).
- El sorpresivo y sorprendente (por lo rápido y decidido) acercamiento entre Cuba y los Estados Unidos, es un factor hemisférico que ofrece un espacio para el análisis de aquellos factores internacionales que han generado el contexto favorable para este acercamiento.

3. La “Geometría Variable” de los procesos de integración regional en ALC

En paralelo a la integración económica, la sub región América del Sur, y la región de América Latina y el Caribe avanzan en procesos de consolidación política. Los dos casos más representativos son la UNASUR (la cual entró en plena vigencia y cobró vida jurídica el 11 de marzo de 2011 después de cumplirse el requisito de que, al menos, los legislativos de nueve países hubieran suscrito ese convenio) y la CELAC (constituida en la Cumbre de Caracas de los días 2 y 3 de diciembre de 2011).

Ambos organismos tienen similitudes en lo relacionado a la vocación integracionista de los mismos, pero desde el punto de vista formal tienen diferencias significativas. Por un lado la **UNASUR es un organismo** sujeto de derecho internacional, que tiene como objetivos construir una identidad y ciudadanía suramericanas, al igual que desarrollar un espacio regional integrado, mientras que **la CELAC es un foro de naciones** unificado, en el que participan todos los países de la región, para asegurar el cumplimiento de sus mandatos, los cuales surgen de las cumbres presidenciales.

Por otro lado, el funcionamiento de la CELAC está principalmente basado en los Planes de Acción que la misma establece para cada año, y de los grupos de trabajo que se constituyen al respecto. Por ejemplo, como resultado de la Cumbre de Costa Rica del pasado mes de enero, se estableció el Plan de Acción 2015 (<http://www.celac2015.go.cr/plan-de-accion-de-la-celac-2015/>), que establece líneas de acción concretas en *SEGURIDAD ALIMENTARIA Y ERRADICACIÓN DEL HAMBRE Y LA POBREZA, AGRICULTURA FAMILIAR, EDUCACIÓN y CULTURA Y DIÁLOGO ENTRE CULTURAS*, entre otros.

En lo relacionado a la *SEGURIDAD ALIMENTARIA Y ERRADICACIÓN DEL HAMBRE Y LA POBREZA* y a la *AGRICULTURA FAMILIAR* se establecieron los siguientes lineamientos:

“Implementar el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 de la CELAC, elaborado por la FAO, CEPAL y ALADI en seguimiento al mandato reiterado en el Plan de Acción de la CELAC 2014”.

“Adoptar e implementar el Marco para el Funcionamiento del Grupo de Trabajo de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural, así como ejecutar su Plan de Acción 2015, documentos adoptados en la I Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar de la CELAC, realizada los días 10 y 11 de noviembre de 2014, en Brasilia y así mismo realizar la III Reunión del Grupo de Trabajo sobre Agricultura Familiar, con el fin de evaluar los avances de los trabajos plasmados en el Plan de Acción del Grupo Ad Hoc de Agricultura Familiar, asimismo la II Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar en el II Semestre del 2015 en Costa Rica, con el objetivo de determinar acciones de cooperación en esta esfera, tanto desde el punto de vista agro-técnico, como productivo, y definir las fuentes de financiamiento disponibles”.

“Promover el diálogo, intercambio de experiencias y la cooperación con iniciativas sub-regionales exitosas de integración regional en Agricultura Familiar, como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) y contribuir a la implementación

del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 de la CELAC.”

“Reiterar a la FAO para que a la brevedad posible lleve a cabo las acciones necesarias para conceptualizar y definir el término soberanía alimentaria.”

4. Algunas preguntas que ayudarían a definir estrategias frente a los cambios del contexto

- (I) ¿Cuáles han sido concretamente esos cambios sustanciales en el contexto internacional que llevan a los países de la región a plantearse cambios en las políticas a implementarse en los próximos años?
- (II) ¿Cómo será en el marco de este contexto económico/político, la forma en que en la “REGIÓN” se relacionarán los países entre sí y además entre los bloque sub – regionales y entre éstos y los nuevos bloque regionales de mayor cobertura político / geográfica como la UNASUR, y la CELAC?
- (III) ¿Cuál es el nuevo papel geopolítico de UNASUR y CELAC?
- (IV) ¿Será el momento de cambiar formalmente los objetivos de los procesos de integración regional, hoy vigentes con sus diferentes realidades, orientaciones y ubicación geo - política y las institucionalidades resultantes, o por el contrario reafirmarlos en su diversidad y complementariedad?
- (V) ¿Qué lectura se puede hacer, sobre los procesos que los países del Pacífico parecen llevar en forma diferente al los demás poniendo el foco en una integración básicamente comercial? Esto es efectivamente así?
- (VI) ¿Si bien es cierto que varios de los países con costa al Pacífico (Chile, Perú y Colombia), amplían sus vínculos comerciales formales al área del Asia Pacífico, bajo una suerte de liderazgo informal de Chile. Esta tendencia, genera en la práctica un “clivaje” regional en materia de comercio internacional e integración, entre los países que miran al Pacífico y lo que miran al Atlántico?
- (VII) ¿Los organismos pre – existentes como la OEA y la ALADI, podrán cumplir un nuevo papel en este escenario de geometrías variables? O seguirán acumulando una imagen de creciente obsolescencia?

5. A modo de conclusiones preliminares – la pregunta final

América Latina se ha caracterizado por ser un continente que presenta semejanzas significativas por su historia común, afinidades ideológicas y culturales, así como una “agenda” similar en lo relacionado a sus relaciones económicas y políticas.

Podemos interpretar que hoy día vivimos en varios de los países de nuestra región (ALC), un momento claramente positivo de inflexión, respecto de la consolidación del vínculo de las políticas diferenciadas para la Agricultura Familiar, con la visión más amplia de Desarrollo Nacional.

Esto no se ha modificado en los últimos tiempos, y el avance de la CELAC es una clara señal de dicho proceso. De todas formas, los cambios significativos en la política y la economía internacional, son una fuerte señal de que estamos frente a un período de cambios, donde los actuales gobiernos de la región buscarán mantener la sintonía fina que tuvieron entre sí en los últimos 10 años, pero con ajustes en lo relacionado a su relación con el mercado, las relaciones económicas y el establecimiento de las prioridades en lo referido al Diálogo Político.

Esto no quiere decir que estamos ante un cambio abrupto como el vivido en la región entre el final del “neo liberalismo” de la década del 90 y el “progresismo” del comienzo del presente siglo, pero parecería que nos encontramos en un nuevo “punto de inflexión” donde los gobiernos de la región buscarán mantener, sin duda, los progresos sociales consolidados en estos años, aunque que con un menor margen de maniobra en las finanzas públicas.

La Agricultura Familiar a nivel de cada uno de los países de la región y de la región en su conjunto, fue creciendo en la visibilidad política y pública desde el año 2003/2004 y hasta el presente. Quizás su máxima expresión fue el año pasado 2014, que fue designado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el Año Internacional de la Agricultura Familiar y se le encomendó principalmente a la FAO, pero también al FIDA y el PMA que lideraran un proceso de apoyo técnico, financiero y comunicacional al proceso de consolidación de la Agricultura Familiar como una categoría socio económica clave para el desarrollo equilibrado de los territorios rurales en el mundo.

Frente a esta realidad cabe hacerse una pregunta amplia:

Cómo podemos enfocar una necesaria – resistencia y persistencia – de las políticas públicas para la AF, los espacios logrados de diálogo político, no solo su permanencia “virtual” sino su vigencia real para la continuar creando y dando difusión y voz a los que no la tienen?

Para finalizar quisiera compartir una reflexión, a mi juicio muy certera y profunda, del Compañero ***Caio Franca***, que llega justo al momento de terminar este documento y que parece muy pertinente para complementar la pregunta formulada con antelación.

“Além da predisposição dos países, há uma dinâmica regional ascendente e bem clara. A integração regional tem agora um sentido claro:

do ponto de vista latinoamericano a CELAC; do ponto de vista subregional, a Unasul - e ai estamos como Mercosul, como REAF -, e a reforma dos fóruns de CentroAmerica e Caribe para que se transformem em algo dinâmico e que consiga se estabelecer como ator relevante para o dialogo sobre políticas públicas, para impulsionar a cooperação e o intercâmbio entre os países”.

Álvaro Ramos, junio de 2015,