

Los dilemas económicos y políticos de la integración del Cono Sur latinoamericano

Dr. Oscar A. Mendoza¹

Introducción

Uno de los objetivos centrales de esta ponencia consiste en bosquejar la situación económica y política del Cono Sur y conjeturar acerca de su futuro inmediato. Con tal fin se tomará como eje de análisis el proceso de integración y concertación política puesto en marcha durante el decenio de 1980 y que, entre otras causas, reflejara la mejora en los vínculos vecinales, especialmente en las relaciones bilaterales Argentina- Brasil. Para ello, se buscará determinar las debilidades y fortalezas de las etapas de la integración mediante las que se expresó ese cambio de relacionamiento en los últimos 25 años (en particular el Mercosur), atendiendo a las estrategias utilizadas y a los cambios del contexto externo que las condicionaron. Asimismo, desde un enfoque más normativo, serán señalados cuáles han sido, a nuestro juicio, los avances de mayor significación y aquellos resultados positivos que conviene preservar.

Sobre esa base, luego se procurará definir las consecuencias inmediatas que conlleva la incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur, en términos de ventajas e inconvenientes, tomando en cuenta aquellos resultados alcanzados y los valores hasta hoy compartidos por sus protagonistas. Para ordenar esta segunda parte del trabajo se partirá de la hipótesis que la reciente extensión del Acuerdo marca un hito en la integración regional, dado que resulta altamente probable modifique no sólo su formato económico sino tam-

¹ El autor es Doctor en Relaciones Internacionales y docente – investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan

bién su agenda política, obligando a sus miembros a decidir sobre temas cruciales que potencialmente alterarían su significado estratégico y tal vez hasta los vínculos asociativos existentes con terceros países o regiones.

En términos generales, el tema será abordado tanto en su dimensión económica como política, apelando al uso de las categorías de análisis habitualmente utilizadas por la disciplina de las Relaciones Internacionales, en particular el neorrealismo, la interdependencia y el constructivismo, además de las inevitables referencias a la teoría de la integración.

El impulso de la integración y la cooperación en los ´80

En principio, conviene recordar que determinados hechos como la Guerra de Malvinas, el problema de la deuda externa y el conflicto por el Canal de Beagle, marcaron profundamente la situación política latinoamericana de aquellos años. De allí arrancaron los primeros pasos concretos de cooperación y concertación regional, superadores de las meras aspiraciones históricas y de los frágiles acuerdos de integración existentes. Entre ellos se destacaba el *Tratado de Paz y Amistad argentino – chileno* (1984), que ya denunciaba la común intención de construir nuevos esquemas asociativos, entendidos como recursos para enfrentar el horizonte de incertidumbre que se percibía en el sistema internacional.² Por ejemplo, a partir de entonces, el vínculo bilateral con Chile se vio enriquecido con numerosas iniciativas de cooperación y comercio, sobre cuya base se fue construyendo una interdependencia creciente, apuntalada por medidas de confianza mutua e importantes proyectos de integración física y energética.

² Respecto de cómo surge la necesidad de cooperación entre los estados, véase Alxerod, R., *La evolución de la cooperación*, Alianza Editorial, Madrid, 1986

Sin embargo, dentro de este proceso de incipiente cooperación regional de los ´80, debe reconocerse la mayor relevancia que tuvo el cambio cualitativo en la relación argentino – brasileña, que de igual manera transitó de la rivalidad a la amistad, convirtiéndose en el factor determinante de las nuevas estrategias de integración y en el paso previo para la formación del Mercosur.³

Por ende, no cabe duda que fue en aquellos años cuando la integración comenzó a percibirse como una herramienta adecuada para enfrentar las constricciones sistémicas que inhibían el desarrollo socioeconómico regional, aunque como estrategia fuese objeto de diversas rectificaciones, desde las cuales hoy es factible ensayar diferentes lecturas sobre su significado y trayectoria

El antecedente concreto de este cambio de enfoque estuvo dado por la puesta en marcha del *Programa de Integración y Cooperación Argentino - Brasileño (1986)*, en la esfera económica diseñado para alcanzar una especialización intrasectorial, acompañada por la articulación una política industrial conjunta y un proyecto común de desarrollo científico-tecnológico que le permitiese a ambos países incrementar su capacidad de negociación externa y alcanzar una inserción activa en la economía internacional. En este esquema, el incremento del comercio recíproco fue considerado como un objetivo importante, pero supeditado a pautas de equilibrio y crecimiento productivo, que atendían tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos del intercambio. Con la determinación de estos parámetros se buscó disipar algunos temores generados en Argentina, ante la posibilidad que el país se convirtiese en proveedor de productos primarios o agroindustriales e importador de manufacturas con alto valor agregado proce-

³ Russell, R. y Tokatlian, J. B., *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*, FCE, Buenos Aires, 2003 p.30

dentos de Brasil⁴. La experiencia de la CEE, más allá de las naturales diferencias históricas, pero que comenzó con una integración productiva acotada, seguramente fue tomada en cuenta por quienes diseñaron esta primera estrategia común de crecimiento⁵

El despliegue del Mercosur y la consolidación de la ortodoxia neoliberal

Hacia fines de la década de 1980, las expectativas favorables que despertó el nuevo proyecto argentino – brasileño se vieron frustradas por la persistencia de las dificultades económicas, en particular, por la hiperinflación desatada en Argentina y la caída del Cruzado. En ese escenario, dominado por la crisis fiscal y las necesidades de equilibrar el sector externo de las economías nacionales, el proceso de integración retrocedió frente a las prioridades y los programas de ajuste establecidos por los respectivos gobiernos, justamente en el momento que las fórmulas neoliberales ganaban espacio de manera inexorable⁶, hasta convertirse en el paradigma dominante para la organización socioeconómica de la región.

En su momento, ese apogeo neoliberal respondió a una serie de causas, procedentes tanto de los hechos como de las ideas que los acompañaron. Entre ellas, cabe citar el derrumbe de los socialismos reales, el TLC celebrado entre EE.UU. y Canadá (1989), la incorporación de México a las negociaciones que conducirían al NAFTA (1994) y el supuesto éxito hacia el que se encaminaba la Ronda Uruguay del GATT. También debe señalarse a la Iniciativa para las Américas de George H. Bush (1990), mediante la cual se prometía una mejor rela-

⁴ Mendoza, O. A., "El Programa de Integración y Cooperación Argentino Brasileño", en Bernal Meza, R. (comp.) *Política, Integración y Comercio Internacional en el Cono Sur Latinoamericano*, CERIAL-UN Cuyo, Mendoza (Arg.), 1989, p.123

⁵ Moniz Bandeira, L. A., *Argentina, Brasil, Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Editorial Norma, Buenos Aires, 2004, p.427

⁶ Porta, F. "El acuerdo de integración argentino-brasileño en el sector de bienes de capital: características y evolución recientes", en Hirst, M. (org.) *Argentina-Brasil. Perspectivas Comparativas y Ejes de Integración*, FLACSO-Editorial Tesis, Buenos Aires, 1990, p.56 -165

ción hemisférica, cimentada en los supuestos beneficios del fin de la Guerra Fría, el Plan Brady y las propuestas del Consenso de Washington, componentes que luego se plasmaron en el proyecto del ALCA de 1994. De esta manera se impusieron sin atenuantes la desregulación de las actividades económicas, la apertura a los mercados regionales, las privatizaciones de las empresas públicas y el consecuente neutralismo estatal frente a los dictados del mercado. Ni siquiera desde la CEPAL se presentaron opciones que operativamente superaran el mejor discurso progresista basado en la necesidad de cuidar la equidad y la justicia distributiva, antes bien, orgánicamente se aceptaron las denominadas prácticas de *market-friendly*, con lo cual el papel del Estado como agente activo del desarrollo perdía igualmente relevancia para esta reconocida fuente del pensamiento económico latinoamericano.⁷ De alguna manera, este momento hegemónico del pensamiento neoliberal también se reflejó en la relativa erosión de los supuestos en que se basaron los reclamos más universales de los países del hemisferio sur a los centros desarrollados del norte, que en algún momento de los años '70 se plasmaron en las Resoluciones de la Asamblea de la ONU mediante el incumplido programa del Nuevo Orden Internacional y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Por consiguiente, la convergencia de todos estos factores determinó severas limitaciones para el despliegue del modelo estratégico acordado por Argentina y Brasil, que por tal causa derivó hacia un clásico esquema comercialista, establecido en primer término en el *Acuerdo Collor de Melo- Carlos Menem* (1990) y luego incorporado al *Tratado*

⁷ Saludjian, A., *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al Mercosur Liberal*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2004, p.41

de Asunción (1991), mediante el cual se creó formalmente el Mercosur junto a Paraguay y Uruguay.⁸

En esta instancia, la estrategia sectorial adoptada en el comienzo por Argentina y Brasil fue reemplazada por una metodología de integración más universal, vía reducción tarifaria, operando una modificación sustancial en la lógica de la integración: el intercambio de concesiones "producto por producto" fue sustituido por un mecanismo general de liberalización que sólo permitía tratar como hecho excepcional la defensa de un sector productivo amenazado por la competencia intrabloque⁹. En consecuencia, el equilibrio, la flexibilidad, la gradualidad y la simetría dejaron de ser los principios orientadores del proceso.

Por otra parte, para alcanzar las metas establecidas se fijaron plazos dramáticamente breves (cuatro y cinco años para la unión aduanera y diez para el mercado común), según quedó previamente determinado en un cronograma de reducción automática y lineal, aplicable a casi todo el universo arancelario. Además, los miembros del Mercosur se comprometieron a la remoción de las barreras no tarifarias, la formulación de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y a la armonización de las pertinentes legislaciones. Más tarde, mediante el Protocolo de Ouro Preto (1994), se avanzó en el establecimiento de la unión aduanera (aunque imperfecta) y se dotó al Mercosur de su actual formato institucional, acotado al ámbito interestatal, puesto que la soberanía nacional fue preservada como criterio básico para gestionar la integración.¹⁰

⁸ El cambio de enfoque ya pudo apreciarse en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, firmado por Raúl Alfonsín y José Sarney en noviembre de 1988.

⁹ Bouzas, R y Fanelli, J.M., *Mercosur: integración y crecimiento*, Fundación OSDE, Buenos Aires, 2001, p.133 y ss.

¹⁰ En XXX Reunión de Jefes de Estado del Mercosur (Julio – 2006), se aprobó la creación del Parlamento del Mercosur que estará conformado por 18 legisladores por cada uno de los países miembros y deberá sesionar antes del 31 de diciembre de este año. Con esta nueva institución se extiende la participación de los ciudadanos a través de sus representantes, quienes contribuirán a completar la normativa

De cualquier manera y a pesar de su sesgo neoliberal y su fragilidad institucional, el Mercosur pronto se convirtió en una atrayente alternativa comercial para sus integrantes, favorecida por las políticas de apertura unilateral que éstos mismos aplicaron simultáneamente a sus compromisos de integración, como también por la abundante liquidez que ofrecían los mercados internacionales de capital.¹¹ Entre 1990 y 1997 el comercio común creció el 400%, empujado por las exportaciones intraregionales que aumentaron a un ritmo seis veces superior a las ventas realizadas al resto del mundo. Tal resultado, seguramente impulsó las asociaciones con Chile, Bolivia y Perú, facilitó las negociaciones iniciadas con EE.UU., la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)¹² y atrajo numerosas inversiones extranjeras.

Pero tal vez el defecto que dicho crecimiento encubría consistió en el excesivo protagonismo concedido al mercado, particularmente en Argentina, y en el descuido de no acompañar la liberalización acelerada del comercio con una más atenta coordinación de políticas. Baste recordar, como ejemplo de tal omisión, que los únicos regímenes importantes de excepción se aplicaron a los sectores del azúcar y al automotor. De allí los desequilibrios productivos que se fueron acumulando más allá de la buena performance comercial y que terminaron por generar un alto grado de conflictividad en las relaciones intrazona.

Asimismo, y a despecho de los compromisos asumidos, Brasil nunca descuidó su perfil industrial y atendió especialmente al sector de bie-

comunitaria aunque bajo la forma de proyectos no vinculantes puesto que aún no se avanza hacia un formato supranacional.

¹¹ Bouzas, R. y Motta V. "La crisis argentina y la coordinación macroeconómica del Mercosur", *Serie Mercosur* N° 11, 2002, p.6

¹² Actualmente el Mercosur sostiene negociaciones con 30 países y regiones del resto de América y el mundo. Los últimos acuerdos celebrados fueron con Pakistán y Cuba. En cuanto a EE.UU. y las biresionales con la UE, presentan el inconveniente común del proteccionismo y los subsidios aplicados a la agricultura, que para el caso norteamericano se suman sus rígidas propuestas de medidas antidumping y de patentes y propiedad intelectual, además de un desembozado proteccionismo en sectores específicos como azúcar, algodón y productos de granja.

nes de capital, incluso trabajó hasta alcanzar la autosuficiencia en ciertos productos primarios, neutralizando las ventajas comparativas que tenía Argentina, quien a su vez desmanteló gran parte de sus industrias. Las consecuencias de esa política neoliberal hoy se aprecian en la baja diversificación sectorial y productiva del perfil exportador argentino, concentrado en bienes de escaso valor agregado, como también en el descontento de Uruguay y Paraguay, miembros de menor desarrollo relativo del Mercosur, que no tuvieron un tratamiento diferencial acorde a su condición.

La perspectiva política

Durante aquellos años, también se acordaron mecanismos de concertación política de suma importancia, como la *Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur (1996)*, mediante la cual los cuatro Estados Partes del Mercosur (más Bolivia y Chile) definieron a la democracia como condición esencial para la continuidad del proceso de integración, obligándose a incluir una cláusula de afirmación de los principios democráticos en los futuros acuerdos que el Mercosur celebrase con otros países o grupos de países. Este acuerdo fue reafirmado por el *Protocolo de Ushuaia (1998)*, en el que se dispuso que cualquier ruptura del orden democrático en uno de sus miembros daría lugar a la suspensión de todos los derechos adquiridos por el país afectado durante el proceso de integración.

En ese último año se suscribió también *La Declaración Política del Mercosur*, señalando que en su ámbito geográfico la paz constituía otra condición esencial para el progreso de la región. Además, cabe mencionar la *Declaración Presidencial sobre la Consulta y Concertación Política de los Estados Partes del Mercosur (1996)*, cuyo propósito consistió en establecer un mecanismo flexible para articular posiciones comunes en temas de alcance regional que no formasen parte de la agenda económica de la integración.

Este conjunto de decisiones y compromisos políticos revistieron una importancia especial para el Cono Sur, al manifestar el paso de una situación de paz negativa a otra más fructífera, en la cual la rivalidad dejó de ser el criterio central de las relaciones entre los países allí ubicados. Además, tales acuerdos prefiguraron una vinculación asociativa interesante, que desde la teoría de las RR.II. encuadra bajo la figura de un *régimen internacional*, al consagrar una serie de valores, ideas comunes y reglas de juego. Este tipo de orden pactado mejoró sensiblemente la convivencia, concediéndole una apreciable estabilidad al Cono Sur, zona que, hasta no hacía mucho tiempo, había sido escenario de difíciles relaciones vecinales, inspiradas en una cultura política que concibe al vecino como enemigo, hoy debilitada pero todavía presente

Crisis y relanzamiento del Mercosur

En el ámbito comercial, según fue señalado, el Mercosur se transformó en una unión aduanera (imperfecta por la cantidad de excepciones establecidas) y el comercio intrazona creció de manera constante hasta fines de 1998, momento en que las condiciones del entorno internacional nuevamente cambiaron de manera drástica, teniendo como telón de fondo las grandes crisis del SE asiático (1997) y Rusia (1998), las cuales provocaron la interrupción del financiamiento externo en los denominados países emergentes. Debido a ello, a partir de 1999 el comercio intraesquema comenzó a declinar, tendencia que se reforzó con la devaluación del Real al iniciarse ese mismo año y luego con la crisis argentina, que alcanzara su apogeo entre 2001 y 2002. Así, el Mercosur inició el penoso camino de su decadencia, al socavarse los intereses convergentes que hasta ese momento habían apuntalado la cooperación y quedar demostradas las limitaciones del modelo neoliberal adoptado, aun cuando su despliegue había coinci-

dido con la etapa de mayor expansión del comercio.¹³ De hecho, el comercio regresó a los niveles registrados en 1991, sólo entre 1998 y 2000 las exportaciones intraregionales cayeron un 13% en términos corrientes, mientras que las ventas al resto del mundo crecieron en un 10%. Además, con motivo de la crisis, al revisarse la composición del intercambio, quedó en evidencia que durante los años de auge del Mercosur, se había consolidado una pauta de especialización productiva difícil de revertir entre sus socios mayores. Por ejemplo, en las exportaciones de Brasil a la Argentina a comienzos de siglo predominaban automóviles, teléfonos celulares, tractores y mineral de hierro, mientras que importaba de nuestro país principalmente trigo, petróleo, cebollas y harinas. En definitiva, estos resultados dejaron al descubierto las consecuencias de la poca atención concedida a la coordinación macroeconómica (no sólo en los aspectos financieros o cambiarios sino fundamentalmente en las variables productivas y tecnológicas) y la ausencia de mecanismos anticrisis. En tal coyuntura y ante la carencia de alternativas, los países miembros subordinaron los escasos compromisos multilaterales asumidos a las medidas nacionales que estimaron necesarias para remediar los fuertes desequilibrios económicos que provocaba la crisis.

Por fin, luego de un agudo período de estancamiento y recesión (1999-2003) y aprovechando la relativa buena sintonía ideológica de los gobiernos instalados en Buenos Aires y Brasilia, hubo de ser la política y no el mercado, la encargada de intentar la recuperación del Mercosur¹⁴, prestándole especial atención al perfil productivo esperado por cada uno de sus miembros. Dicho cambio de rumbo se hizo manifiesto luego del llamado *Consenso de Buenos Aires* (16-X-03), mediante el cual los actuales presidentes Nestor Kirchner y Luiz Iná-

¹³ Bouzas, R y Fanelli, J.M., op. cit. p. 143.

¹⁴ En el 2000 se decidió formalmente el "Relanzamiento del Mercosur", que no fue otra cosa que una larga lista de temas y compromisos pendientes y una formal declaración de la voluntad de cada gobierno en darles cumplimiento.

cio "Lula" da Silva, suscribieron una posición crítica respecto de las recetas económicas tradicionales de la década anterior. En tal oportunidad, acompañados de cerca por Joseph Stiglitz, premio Nóbel de Economía 2001, los mandatarios afirmaron enfáticamente la relevancia de las políticas activas del Estado para lograr el desarrollo socioeconómico de los países, recordando que los sectores más dinámicos de la economía capitalista de las últimas décadas surgieron de la inversión estatal.

En particular, se destacó el hecho que los países más exitosos del mundo fueron los que tuvieron políticas integrales de desarrollo tecnológico, incluyendo educación, investigación y financiamiento estatales. En una mesa de debate sobre políticas públicas en el marco del seminario "El Consenso de Buenos Aires", J. Stiglitz afirmó que "(...) *el mundo está cambiando rápidamente y eso hace que la política industrial se vuelva más difícil. Una globalización bien diseñada puede favorecer el desarrollo industrial, pero eso no se puede dejar librado sólo a la mediación de los mercados*" y puso de ejemplo los casos exitosos de la India, China y del propio Brasil.¹⁵

De manera que, mediante tales formulaciones, se buscó sentar las bases de lo que la Cancillería argentina calificó como una "asociación estratégica entre Argentina y Brasil", dándole un nuevo impulso a la relación bilateral y especialmente al Mercosur, considerado ahora no sólo como un bloque comercial, sino también como un espacio catalizador de valores, tradiciones y de futuro compartido, dentro del cual cobra trascendencia la consolidación de la democracia.

En consecuencia, a comienzos del Siglo XXI, los países miembros del Mercosur acordaron un nuevo conjunto de ideas orientadoras para su

¹⁵ Diario La Nación, *S t i g l i t z d e - f e n d i ó l a s p o - l í t i c a s d e p r o - m o c i ó n e s t a t a l*, Buenos Aires, martes 23 de Agosto de 2005

integración, convencidos que desde esta nueva perspectiva podrían superarse los problemas que afectaban al proceso y rectificar el sesgo comercialista que ahora sometía al bloque a un interminable estancamiento, agravado por la insatisfacción de sus socios menores. El Mercosur ingresaba entonces en un terreno de negociación más complejo, pero también más definitorio respecto del cambio estratégico deseado. Por suerte, en el 2003 la crisis económica finalizaba, en el marco de la recuperación de la economía mundial, facilitada por el crecimiento de la China y luego de la India, que arrastraron consigo a EE.UU., la UE y Japón. En este escenario global, se produjo el sostenido incremento del precio de los productos primarios (petróleo, soja, cobre, entre otros), que pronto se convirtieron en el motor de una nueva etapa del crecimiento regional. Así, dos años después, las exportaciones intra y extra Mercosur se duplicaron respecto del año 2001, las primeras llegaron a los niveles de 1998, mientras que las segundas alcanzaron la cifra récord de U\$S 142.437 millones, si bien persistían las diferencias en los perfiles exportadores y en la participación de cada país miembro.¹⁶

Pero se reitera, aun operando en un ambiente económico favorable, rectificar el rumbo del Mercosur demandaba persistir en el tratamiento de aspectos sectoriales sumamente controvertidos entre Argentina y Brasil (sectores automotor, textiles y electrodomésticos, entre otros), como también solucionar la cuestión de las políticas nacionales de promoción de inversiones y el trato preferencial para los países de menor desarrollo relativo.¹⁷ En otros términos, se requería un esfuerzo excepcional pero posible de negociación, que no perdiera de

¹⁶ Sarmiento, H., "Panorama Mercosur – Renovado Avance Económico e Institucional" - *Revista del CEI – Comercio e Integración*, Buenos Aires, 2006, p.4

¹⁷ El año pasado, a los efectos de solucionar las asimetrías estructurales se reglamentó el *Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur* (2004) También se adoptó el *Mecanismo de Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Equilibrada del Comercio* que permite proteger transitoriamente las industrias más débiles para luego ajustarlas a los requerimientos de la integración.

vista el consenso básico alcanzado para no reiterar los errores cometidos y continuar con la formulación de una estrategia que distribuya más equitativamente los costos y beneficios de la integración.

Naturalmente, las dudas y los recelos continuarían en la medida que la estrecha idea de un interés nacional indeclinable, frecuentemente se ubicaría por encima de las necesidades de la integración. Valga como ejemplo lo ocurrido en la Cumbre de Ouro Preto (dic.- 04), encuentro en el que muchas diferencias no pudieron ser solucionadas, aunque deban interpretarse como obstáculos a superar para cumplir con aquel desafío contenido en el Consenso de Buenos Aires ¹⁸

Los dilemas de la extensión

Cuando aún el relanzamiento no se había concretado plenamente, según acabamos de analizar, dio comienzo otro proceso simultáneo: la incorporación de Venezuela, formalizada mediante el Protocolo de Caracas (04-07-06), decisión que abre una nueva fase en la vida del Mercosur, tanto en lo económico como en lo político, dado que el país caribeño se convierte en su 5° miembro pleno y dispondrá de voz y voto para decidir lo que ocurra tanto en su interior como en sus relaciones externas. Dicha decisión, pareciera no reparar demasiado en el clásico dilema profundización – extensión que, salvando las diferencias, la UE hubo de resolver en varias ocasiones.

Venezuela, que en cuatro años deberá converger al AEC, trae consigo algunas ventajas, pero también serios desafíos para el futuro inmediato de la región. Entre los beneficios, se destaca que el Mercosur sumará 26 millones de habitantes y un PIB de U\$S 145 mil millones. En consecuencia, según lo indican las tendencias comerciales recientes, con seguridad crecerá la demanda de alimentos y bienes industriales hacia el interior del acuerdo.

En efecto, el Mercosur ya ha incrementado su importancia como proveedor de Venezuela, pasando de una participación del 5,6% del total

¹⁸ La cuestión automotriz fue resuelta el 26 de junio de este año

importaciones de este país en 1999 al 13,1% en 2005. Brasil es potencialmente el socio más favorecido con esa integración, aunque se trate de un mercado de dimensiones relativamente reducidas. También, la integración física y la interconexión eléctrica entre Venezuela y el Norte brasileño acusan un notable dinamismo, convirtiéndose en el principal escenario de esta nueva fase de cooperación multilateral. Con Argentina, los beneficios comerciales son igualmente destacables, el intercambio bilateral saltaría de U\$S 150 millones en 2003 a 2.500 millones en 2006, aunque responda en gran medida al canje de maquinaria agrícola y barcos por productos energéticos.¹⁹ Pero sin duda, este último es el rubro más destacado que aporta el nuevo miembro del Mercosur, que dispondría de reservas para abastecer al continente durante 200 años, disponibilidad que lo convierte en una pieza clave para la economía sudamericana. Adviértase que estamos hablando del quinto exportador mundial de petróleo, en un año en que el precio del barril de crudo superó los U\$S 75. Según el Banco Mundial, en el 2005, las ventas venezolanas de hidrocarburos alcanzaron los U\$S 48 mil millones (U\$S 131,6 millones diarios)

De allí que, en gran medida reflejando la explícita voluntad de Caracas para disponer de sus excepcionales ingresos de divisas para apuntalar su política exterior, en la XXX Cumbre del Mercosur, celebrada en julio pasado, se confirmaron varias iniciativas referidas a la explotación recursos naturales (gas y petróleo)²⁰, a obras de infraestructura y a la creación de mecanismos financieros para atender las asimetrías que afectan a los miembros de menor desarrollo relativo.

¹⁹ Diario La Prensa, Buenos Aires, 10 de agosto de 2005

²⁰ El presidente H. Chávez ha celebrado con la subregión acuerdos por un valor de U\$S 3.000 millones, que incluye, entre otras iniciativas, la construcción de una gran refinería en Brasil; la compra de bonos de deuda, maquinaria agrícola y barcos a la Argentina; y hasta el trueque de petróleo por cemento a Uruguay. También proyecta la construcción de un gasoducto que atravesaría todo el Mercosur. Por fuera del esquema, Venezuela abastece de petróleo barato a Cuba y a varios países caribeños.

Sin embargo, la extensión del Mercosur implica también sus inconvenientes, al haber asimilado como socio pleno a la Venezuela presidida por Hugo Chávez y su Revolución Bolivariana, la cual se está convirtiendo en foco de nuevas tensiones en la compleja geopolítica de América del Sur. En este sentido, no puede ignorarse que el gobierno venezolano alienta un proyecto político de enfrentamiento contra EE.UU., que provoca incertidumbre en algunos países de la región.

Para explicar tales temores conviene ubicarse en una perspectiva hemisférica y recordar que luego del 11-S numerosos especialistas coincidieron en deducir dos consecuencias fundamentales para la región. En primer término, que América Latina perdió relevancia para los intereses norteamericanos, situación no del todo negativa si se la mira desde la propia región, ya que para el manejo de los temas económicos se flexibilizaron los márgenes de negociación, al haber ganado prioridad las cuestiones de seguridad en una agenda global más jerarquizada. Pero como contrapartida, en segundo lugar, quedó confirmada la importancia que la construcción de un enemigo de envergadura tiene en la política exterior norteamericana, dentro de la cual también juega un rol de peso la cuestión de la identidad cultural²¹ Así pasó con la Santa Alianza en el Siglo XIX, con el nazifascismo y el comunismo en el XX²². Pero luego de la caída de la URSS, no hubo amenaza que ocupara su lugar y le diera consistencia al comportamiento externo de Washington, (no fue suficiente el narcotráfico, el crimen organizado, las migraciones, etc.) por lo menos hasta que pudo utilizar al terrorismo islámico y últimamente a las figuras del *estado fallido* y quizás al *populismo latinoamericano* como los nuevos

²¹ La variable cultural dentro de las fuentes domésticas de la conducta externa de EE.UU. ha sido recientemente trabajada por Samuel Huntington *¿Quiénes Somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Buenos Aires, Piados, 2004, p. 66

²² En este último caso, la contención del comunismo en América Latina condujo a que Washington patrocinara feroces dictaduras y contribuyera a la formulación de la tristemente célebre Doctrina de la Seguridad Nacional.

enemigos, a partir de los cuales otra vez ganaría consistencia la política neoimperial de Washington.

En este punto reside el dilema que puede surgir para el Mercosur. Al definirse como enemigo absoluto de la potencia hegemónica, el gobierno venezolano eleva exponencialmente los eventuales costos de un enfrentamiento regional, debido a que parece indudable que el éxito de la proclamada *revolución bolivariana* demanda la radicalización de América Latina y la plena vigencia de su ideología. Con tal imperativo, ni siquiera las corrientes socialdemócratas o socialcristianas, que en un futuro cercano probablemente ganen espacio en algunos países de la región, se las considera aptas para afrontar el reto antiimperialista, ya que cuando asumen alguna posición de resistencia contra EE.UU., según la interpretación *chavista*, lo hacen desde la perspectiva de *statu quo*, contando con el interesado respaldo de la UE.²³

Además, el presidente H. Chávez se muestra convencido que al imperialismo se lo combate con una retórica belicista, inspirada en la dicotomía básica confrontación – alineamiento, la que a su vez pretende resolver mediante la construcción de alianzas interestatales, a las cuales imagina con la capacidad suficiente para balancear el poder norteamericano. Con similar criterio, basándose en groseras identificaciones ideológicas, practica una diplomacia heterodoxa de la que ha resultado una alianza estratégica con la revolución iraní y su plan nuclear, el respaldo a Siria y al Hezbollah y la aprobación del desarrollo misilístico - nuclear norcoreano.

Esta orientación de política exterior permite inferir que uno de los propósitos centrales del gobierno de Venezuela radica en convertir al Mercosur en una alianza antiestadounidense, dotándolo de un nuevo formato, que en lo económico disponga de mecanismos avanzados de

²³ Bilbao, L., "Formatear el Mercosur- Cómo afrontar la nueva coyuntura internacional", en revista *América Latina XXI*, Año 4, N°6, Caracas, julio de 2006

integración, como la creación de un Banco Regional (iniciativa que comparte con el gobierno argentino), una moneda única e instituciones políticas supranacionales con efectiva capacidad de decisión. Hasta este punto, la propuesta no merece mayores objeciones, aunque sí cabe preguntarse por el tiempo previsto para alcanzarlos, cuando aún quedan entre los socios fundadores cuestiones conflictivas pendientes, sin olvidar que se está tratando de integrar economías que todavía no han resuelto del todo su inestabilidad macroeconómica, ni definido el perfil productivo con el que desean reinsertarse en la economía mundial. En este capítulo económico, la única opinión sostenible es que el Mercosur ha clausurado la etapa dominada por la visión neoliberal y que está en la búsqueda de una nueva forma de gestionar la integración. Por ende, el rechazo del ALCA y el objetivo de construir mayores márgenes de autonomía se presentan como indiscutiblemente legítimas, no así la formación de una alianza estratégica antiimperialista, al menos hasta que se demuestre que los costos políticos en términos de paz y estabilidad serán tolerables para la región.

En esta última dimensión fundamental, como lo es la defensa, Chávez incluso pretende la formación de una fuerza armada común para el Mercosur, que lo preserve de cualquier agresión externa, idea que no generó demasiado entusiasmo entre sus nuevos socios, dado que supondría militarizar al bloque. Sin embargo, este último propósito es consistente con la política nacional venezolana, la cual ha establecido como hipótesis de conflicto una probable invasión estadounidense al país, de allí la carrera armamentista en la que se encuentra, comprando aviones de combate, helicópteros y una cantidad sorprendente de fusiles de asalto, destinada no sólo a equipar a las fuerzas regu-

lares, sino también probablemente a las milicias populares de resistencia, que pretende organizar siguiendo el actual modelo iraquí.²⁴ Esta política tiene un impacto regional indeseable, generando más temor que entusiasmo en aquellos países que no la comparten (como Colombia, Chile o Uruguay, entre otros), quienes podrían optar por resguardarse de sus consecuencias plegándose a las políticas de seguridad de Washington. También, en vista a los clásicos imperativos del balance de poder, algunos de aquellos países podrían involucrarse en una carrera armamentista, la cual ya habría comenzado, según lo reflejan las estadísticas del Instituto de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SPRI) De esto modo, el proyecto revolucionario venezolano despierta más recelos que tranquilidad y termina induciendo el gasto en armamentos para proteger a gente que, en casi todo el continente, continúa sumergida en la pobreza y la ignorancia más atroces.

Tal desempeño permite visualizar el personalismo y el grado de militarización que nutre a la política exterior venezolana. Además, debe advertirse que el actual presidente es aún un militar en actividad, que a pesar de los votos que legalizan su autoridad - luego del fallido golpe de abril de 2002 - su presidencia se apoya en la cúpula militar que sobrevivió a ese evento, portadora de una ideología nacionalista capaz de tolerar sus arrebatos antinorteamericanos, pero que no se sabe hasta qué punto lo condiciona en su gestión. Un dato no menor, es que cerca del 50% de los gobernadores y funcionarios del gobierno, incluso algunos embajadores tienen procedencia castrense. Sería natural que con tal composición un gobierno vea al opositor como enemigo y a la política la ejercite desde una lógica de guerra.

Así, el autoritarismo, surge naturalmente como el otro rasgo caracterizante de aquella política, Por ejemplo, cuando aún no terminaba de

²⁴ Shifter, M. "En búsqueda de Hugo Chávez, en Rev. *Foreign Affairs* En español, julio- setiembre 2006, p.26

ingresar al Mercosur, Chávez ya había sentenciado que aquel país que firmase un acuerdo de libre comercio tipo ALCA debería irse del bloque, sin reparar que justamente EE.UU. es hoy su principal socio comercial (en el mercado estadounidense Venezuela coloca el 50% de sus exportaciones) y que Paraguay y Uruguay están dispuestos a firmar acuerdos bilaterales por fuera del Tratado de Asunción e incluso a retirarse del Mercosur si fuese necesario.²⁵ Por lo demás, un socio importante para el Mercosur como Chile ya cuenta con un TLC con EE.UU. en pleno funcionamiento y, en consecuencia, debería retirarse de aquel. A pesar de ello, la determinación del presidente venezolano supera la mera retórica y no permite mayores conjeturas, tal como la atestigua su reciente decisión de abandonar la Comunidad Andina de Naciones, debido a que Bogotá y Lima habían pactado sendos tratados de libre comercio con Washington. También vale como ejemplo, el retiro de su embajador en México, medida utilizada para mostrar su desacuerdo con la posición de ese país en la última cumbre hemisférica, tratando al presidente Vicente Fox de “cachorro del imperio”

Frente a esta realidad, cabe preguntarse por el lugar que la ideología *chavista* le asigna a la democracia, que al menos en sus aspectos formales (o mínimos) no pareciera concederle la suficientemente importancia. Por ejemplo, no se explica porqué en el Protocolo de Caracas, la incorporación de Venezuela se limita al Tratado de Asunción y los Protocolos de Ouro Preto y Olivos (sobre solución de controversias), dejando de lado el Compromiso Democrático y el Protocolo de Ushuaia. Esta no es una cuestión menor, ya que no es aconsejable perder de vista que el Mercosur – en buena medida – fue posible gracias a la recuperación democrática de los países que lo integran.

A modo de conclusiones

²⁵ A mediados del corriente año, el presidente Tabaré Vázquez buscaba afanosamente llegar a un TLC con EE.UU., aprovechando el *fast track*, atributo legal que el próximo año perderá el Ejecutivo norteamericano. En general, el gobierno uruguayo busca estrechar vínculos con el mundo desarrollado, ámbito en el que dispone de una excelente imagen.

Apoyándose en la experiencia histórica latinoamericana, resulta legítimo suponer que la extensión del Mercosur a Venezuela, con aquella diplomacia de estilo autoritario y confrontacionista, contribuirá a desestabilizar la región más que a preocupar a un George Bush, hoy políticamente colapsado por la situación en Medio Oriente y carente de respuestas para América Latina. De igual modo que ocurre con otros gobiernos de la región, el venezolano incurre en insalvables contradicciones, como la de exigir la democratización de los organismos internacionales y denunciar el inconsulto y coercitivo ejercicio del poder por parte de EE.UU., cuando simultáneamente en el orden interno y en el ámbito regional impone la intolerancia y el unilateralismo. Dejando de lado los contenidos, la similitud con George Bush es sorprendente: *o se está con nosotros o en contra nuestra.*

Este tipo de política es la que deberán evaluar y moderar sus flamantes socios, sin perder de vista que, más allá de los desaciertos comerciales, el Mercosur muestra una apreciable activo político que ha posibilitado avances subregionales significativos, en particular por el fortalecimiento de las democracias entre sus países miembros; la defensa de los derechos humanos; el final de las hipótesis de conflicto vecinal; la transparencia de las políticas de defensa y el compromiso de las políticas exteriores con las estrategias de asociación regional.

Por tanto, resulta deseable que, en el actual escenario económico de crecimiento, los gobiernos mercosureños encuentren el modo de construir un orden regional más justo y equitativo, sin sacrificar sus principios y respetando la inevitable pluralidad política que debe incorporar toda construcción democrática.

Hoy, los niveles de concertación y unidad de concepción son demasiados débiles como para alentar una mirada optimista de corto plazo sobre un Mercosur político diferente, al menos si se pretende trabajar aceleradamente en una agenda estratégica muy ambiciosa que adopte como eje articulador la confrontación con EE.UU. y sus principales

aliados. El bloque sudamericano carece de los atributos de poder suficientes y de la unidad de concepción necesaria para semejante propósito. La mejor muestra de su escasa capacidad de negociación pudo apreciarse en la Cumbre América Latina- UE, celebrada en mayo pasado, oportunidad en que el Mercosur y sus socios no acertaron en actuar coherentemente para obtener algún rédito concreto frente a una opción externa común. Brasil afectado por las nacionalizaciones de Evo Morales (Petrobras es la empresa con mayor inversión en el rubro de hidrocarburos en Bolivia); las aspiraciones de liderazgo de Chávez, que siempre y necesariamente chocarán con Brasil; Argentina y Uruguay distanciadas por la controversia por las papeleras y que incluso derivara en que Buenos Aires no apoyara la candidatura a director de la OMC del uruguayo Carlos Pérez del Castillo; la poco disimulada confrontación diplomática entre Argentina y Brasil en torno a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU; y el enojo chileno por el incierto abastecimiento energético ofrecido por Argentina, incluida la poco diplomática respuesta recibida, sumaron demasiada de inconsistencia como para construir un mínimo consenso de negociación en aquel encuentro.

Puesto de otro modo, es cierto que América del Sur ha "girado hacia la izquierda", pero tal giro no alcanza para superar la fragmentación incipiente. A las diferencias apuntadas se suma la situación los dos países mediterráneos del Cono Sur, Bolivia y Paraguay, quienes han comenzado una relación de rivalidad de la que emergen hipótesis de conflicto propias del Siglo XIX, el primero apoyado por Venezuela y el segundo por EE.UU., que pareciera reeditar un esquema de "relaciones carnales", similar al modelo vigente en Argentina durante los años '90. Por fin cabe preguntarse por el grado de rivalidad histórica que Bolivia y Perú mantienen con Chile y sumar los recelos entre Venezuela y Colombia.

Incluso desde el punto de vista comercial, el nivel de interdependencia económica que subsistió luego de la crisis resulta demasiado bajo como para que imponga costos intolerables para aquel miembro que eventualmente desee retirarse del Mercosur ante las complicaciones diplomáticas que hoy lo afectan. Por ejemplo, Brasil, que representa el 70% de PBI agregado del acuerdo, destina el 90% de sus exportaciones a extrazona, índice que marca una tendencia general de la que no escapa Argentina que actualmente coloca sólo el 19% de sus ventas en el Mercosur. En sentido contrario, cada vez ganan mayor espacio el comercio con EE.UU., la UE y China.

Entonces, no cabe duda que el activo económico del Mercosur se ha devaluado, pero la experiencia de tres lustros de integración debería aprovecharse. Al menos existe un mayor conocimiento mutuo, tanto a nivel de comercio como en lo que respecta a las relaciones entre las respectivas sociedades civiles, que conforman una base útil para su recuperación.

En síntesis, no se trata en este trabajo, en función del espacio permitido y en defensa del *statu quo*, de refutar la retórica combativa que hoy se incorpora a la política sudamericana, tampoco promover el ALCA, la asociación con la UE, o cualquier otra instancia de vinculación externa diferente a la Revolución Bolivariana, sólo se intenta señalar que el Mercosur podrá reconstruirse y encontrar una inserción activa en el mundo, en la medida que sea capaz de definir qué desea ser, cómo quiere ser visto y qué espera de su propia integración, tomando en cuenta que armamentismo – integración y autoritarismo – democracia, no se presentan como binomios históricamente compatibles para esta parte del mundo. De allí que apreciemos la conveniencia que Brasil y Argentina, traten de moderar los impulsos venezolanos y preservar la estabilidad regional, recordando que no se conocen casos de países que hayan obtenido considerables grados de autonomía y desarrollo practicando simples políticas de hostilidad y con-

frontación. En este orden, cabe recordar que en el numeral 21.21 del Consenso de Buenos Aires, ambos gobiernos señalaron de manera inequívoca que " (...) *el multilateralismo y el respeto a las normas y principios del derecho internacional deben permanecer en primer plano en todos los esfuerzos relacionados con la seguridad internacional y, particularmente, con relación a los objetivos de desarme y no-prolifерación*", lo cual supone un compromiso explícito que debe observarse de modo especial en el propio espacio sudamericano.

Por consiguiente, para evitar que el bloque se convierta en una simple alianza antiestadounidense, parece más aconsejable darle mayor institucionalidad y profesionalismo a las políticas exteriores que apuntalan el Mercosur, dejando de lado los personalismos. Tal vez por este camino se puedan fortalecer los objetivos de un proyecto común, sostenido por una matriz de intereses coincidentes, orientadores de una voluntad política que efectivamente pueda arbitrar las legítimas diferencias existentes entre sus miembros. En este punto la reconstrucción de las relaciones Argentina – Brasil, seguramente jugarán un rol fundamental, puesto que aquí se encuentra la clave para operar sobre el tipo de contribución que finalmente pueda realizar Venezuela.

En todo caso, si se acuerda en que el actual orden mundial es poco funcional a los intereses nacionales y regionales, entendemos que contribuir a su cambio requiere una estrategia más sofisticada que la practicada hasta hoy, que combine oposición y confrontación, según el área temática que se trate y los intereses en juego. En realidad, nadie puede estar satisfecho con el sistema internacional de comienzos de Siglo si se aspira a mejorar el presente y el futuro inmediato de América Latina, pero trabajar para el cambio impone operar sobre hechos concretos, mejorando la capacidad institucional y operativa de los mecanismos nacionales de toma de decisiones, para favorecer el diseño de políticas viables, que eviten caer en discursos autodestruc-

tivos, más conducentes a la fragmentación que a la indispensable unidad regional.

Si se neutraliza la tentación que el Mercosur privilegie el conflicto, quizás se puedan construir márgenes de autonomía reales, ajustados a nuestros intereses y valores y capaces de fortalecer las capacidades nacionales de sus miembros. Así, por esta vía, puede facilitarse la continuidad de la tarea de obtener un perfil productivo más justo para cada uno de sus miembros y mejorar la credibilidad política del bloque.

Queda como reflexión final señalar que cualquier cambio de perspectiva que se pretenda realizar del Mercosur, debería tomar en cuenta sus múltiples dimensiones, es decir, que se trata básicamente de un acuerdo político que combina la defensa y consolidación de la democracia con el sostenimiento de una zona de paz y la formación de un espacio económico común, para cuya preservación conviene apoyarse en la defensa del multilateralismo y del Derecho Internacional. Caso contrario, es probable que un esquema dicotómico de confrontación, basado en una supuesta homogeneidad política, concluya debilitando aún más la escasa institucionalidad existente en que se sostiene al proceso de integración del Cono Sur.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alxerod, R., *La evolución de la cooperación*, Alianza Editorial, Madrid, 1986

Bilbao, L., "Formatear el Mercosur- Cómo afrontar la nueva coyuntura internacional", en revista *América Latina XXI*, Año 4, N°6, Caracas, julio de 2006

Bouzas, R y Fanelli, J. M., *Mercosur: integración y crecimiento*, Fundación OSDE, Buenos Aires, 2001

- Bouzas, R. y Motta V., "La crisis argentina y la coordinación macroeconómica del Mercosur, Serie Mercosur N° 11, 2002
- Hirst, M. y Russell, R., *Los cambios en el sistema político internacional y el Mercosur*, Fundación OSDE, Buenos Aires, 2003
- Huntington, S., *¿Quiénes Somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Buenos Aires, Piados, 2004
- Mendoza, O. A., "El Programa de Integración y Cooperación Argentino Brasileño", en Bernal Meza, R. (comp.) *Política, Integración y Comercio Internacional en el Cono Sur Latinoamericano*, CERIAL-U. N. Cuyo, Mendoza (Arg.) 1989
- Moniz Bandeira, L. A., *Argentina, Brasil, Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Editorial Norma, Buenos Aires, 2004
- Porta, F., "El acuerdo de integración argentino-brasileño en el sector de bienes de capital: características y evolución recientes", en Hirst, M. (org.) *Argentina-Brasil. Perspectivas Comparativas y Ejes de Integración*, FLACSO- Editorial Tesis, Buenos Aires, 1990.
- Russell, R. y Tokatlian, J. B., *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*, FCE, Buenos Aires, 2003
- Saludjian, A., *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al Mercosur Liberal*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2004
- Sarmiento, H., "Panorama Mercosur – Renovado Avance Económico e Institucional" - *Revista del CEI – Comercio e Integración*, Buenos Aires, 2006
- Shifter, M. "En búsqueda de Hugo Chávez", en *Foreign Affairs* En español, julio- setiembre de 2006