

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

UNASUR - MERCOSUR Y LA SITUACIÓN POLÍTICA SUDAMERICANA

Dr. Oscar Armando Mendoza

CEILA – Universidad Nacional de San Juan

INTRODUCCIÓN

A partir de 2007 se produjeron significativos avances en la construcción de la *Unión de Naciones Sudamericanas* (UNASUR), proyecto considerado clave para el futuro de la integración subregional y, a más largo plazo, probablemente para toda la región. Quienes así lo interpretan, señalan que en el terrero político, UNASUR ya ha probado la necesidad de su existencia, al jugar un acertado y oportuno rol institucional en Bolivia, con motivo el desafío separatista que aún complica al gobierno de Evo Morales y que en algún momento pareció derivar en un enfrentamiento armado de consecuencias imprevisibles.

No obstante el optimismo despertado, al cobijar una diversidad de iniciativas y acuerdos previos en ejecución, todos ellos con diferentes alcances, objetivos y contenidos, se estima que las medidas de concertación y convergencia conducentes a la conformación efectiva de UNASUR, requerirán una tarea política de suma complejidad. En vista de ello, en esta ponencia se analiza la situación política sudamericana y regional, con el objeto de identificar los estímulos y constricciones que operan sobre el proceso de integración, e incluso para conocer la naturaleza de las tendencias de unión y fragmentación que exhiben las relaciones entre sus protagonistas gubernamentales de América del Sur.

Por otra parte, en vista a la crisis financiera que hoy sacude al sistema internacional, la situación sudamericana será tomada no sólo como una importante variable interviniente en el proceso de la integración, sino también como un punto de apoyo disponible y necesario para diseñar el modo de enfrentar conjuntamente las turbulencias globales. En esta instancia de grandes desafíos económicos y geopolíticos, aún no se tiene la certeza si prevalecerá, como en otras ocasiones, el criterio de “sálvese quien pueda” o si se sostendrá la voluntad de construir una respuesta colectiva, la cual,

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

igualmente que para hacer realidad aquel nuevo impulso hacia la integración, requerirá la remoción de los obstáculos y la potenciación de las virtualidades que entrega el escenario sudamericano de la primera década del Siglo XXI.

En principio, se supone que las dificultades visualizadas en el ámbito subregional proceden de los diferentes significados que cada gobierno le asigna a la integración, como también por las consecuentes formas de tratar de posicionarse en un contexto mundial que comienza a insinuar cambios estructurales dramáticos, luego de haber favorecido el crecimiento económico en el último lustro.

Así, sobre la base de esta lectura preliminar, se parte de la hipótesis que los obstáculos e incentivos a la integración resultan de las divergentes visiones sostenidas por un conjunto de gobiernos que no consigue articular una estrategia compartida de comercio, producción e inserción externa, a despecho de la afinidad ideológica que varios de ellos exhiben. Debido a esta carencia surgen algunas discrepancias que frecuentemente conducen al conflicto y la fragmentación más que a la cooperación, aun ante la conveniencia de unión que aconsejaba, primero la etapa de prosperidad transitada, y luego la incertidumbre que ahora despierta una coyuntura mundial de alcances impredecibles.

Además, se impone aclarar que no obstante ser Sudamérica el ámbito geográfico de observación que indican los objetivos generales de esta presentación, en ella se pone énfasis en el análisis del MERCOSUR y sus estados asociados, por cuanto de manera preliminar se estima que éste esquema podría constituirse en la plataforma de expansión apropiada para llegar a UNASUR, especialmente si Argentina y Brasil logran conciliar diferencias, resolver la cuestión de los liderazgos que genera la incorporación de Venezuela, e impulsar una visión consensuada para el abordaje de los temas estratégicos que inevitablemente involucra la unión sudamericana.

En síntesis, aquí se intenta identificar la influencia que la situación política regional podría ejercer sobre la concreción del proyecto UNASUR, enmarcado en un contexto de cambio global, tomando como puntos de referencia las diferentes posiciones políticas gubernamentales y sus estrategias de vinculación externa, como también el estado actual de los acuerdos vigentes, en particular del MERCOSUR.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

EL CAMBIO DE PARADIGMA Y LAS CONTRADICCIONES REGIONALES

La decisión de tomar como unidad de análisis a Sudamérica y no a toda América Latina se funda en la evidencia histórica que México, América Central y el Caribe forman parte del perímetro inmediato de seguridad de Estados Unidos, verdadera extensión de su *homeland security*, en el cual los márgenes de autonomía de los países que lo integran encuentran importantes constricciones.

En efecto, ha sido en esta parte del continente donde se produjeron de manera explícita y directa las intervenciones armadas estadounidenses en la región, desconociéndose de modo casi permanente el principio de no-intervención en los asuntos internos de Estados formalmente soberanos. Por lo demás, los vínculos socioeconómicos son también condicionantes, puesto que esta zona, a pesar de albergar sólo un tercio del total de la población de América Latina y el Caribe, concentra casi la mitad de la inversión estadounidense, más del 70% del comercio interamericano y alrededor del 85% de la inmigración latinoamericana a EE.UU. Debido a ello, Washington no sólo ha practicado una rígida política de seguridad, sino también una estrategia económica envolvente, traducida en acuerdos como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el TCL con América Central y República Dominicana (CAFTA- RD), instrumentos que refuerzan su hegemonía sobre este espacio subregional (Lowenthal, 2006:68-71) Apresiasi que puede sostenerse aún cuando se incorpore la hipótesis de una segura erosión del poder hegemónico norteamericano, puesto que si esto efectivamente ocurriere, es factible que por el alto grado de interdependencia asimétrica existente, esta zona de América Latina acompañe o sufra de manera directa las consecuencias de tal proceso y sea uno de los últimos espacios de hegemonía que resigne el poder norteamericano.

Por el contrario, en América del Sur, aún permaneciendo bajo la condición de esfera de influencia estadounidense luego del fin de la Guerra Fría, la probabilidad de asumir posiciones autonomizantes ha mejorado notablemente. Situación que se acentuó luego del 11-S, evento que obligó a Washington a otorgarle prioridad a otras regiones del planeta como Medio Oriente y Asia Central, colocando los temas de seguridad (lucha

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

contra el terrorismo y la no-proliferación) como principales capítulos de la agenda global.

En síntesis, la misma “guerra” contra el terrorismo global condujo a que EE.UU. tuviese pocos intereses y percibiera escasas amenazas en América del Sur, situación que seguramente contribuyó a que la ciudadanía de muchos países eligiera con más libertad a gobiernos que, por su sesgo ideológico, en épocas anteriores hubiesen sido resistidos o condicionados de alguna forma por Washington.

Con el correr del tiempo, desde la cúpula gobernante estadounidense sólo se produjeron algunas políticas concretas o simples documentos referidos a la región, entre las que se destacaron el cambio del ALCA por iniciativas más acotadas de TCLs (especialmente luego del revés sufrido en la Cumbre de Mar del Plata de 2005); la continuidad de asistencia a Colombia; las preocupaciones por Chávez y el populismo radical; la instalación de algunas bases de seguridad cooperativa y tal vez un trato preferencial a Brasil. Por último, en julio de 2008, la presencia norteamericana volvió a despertar estridentes reacciones en la región, debido a la reaparición de la IV Flota en aguas del Caribe, América Central y Sudamérica, la cual había permanecido desactivada desde 1950. Incluso en los círculos más opositores a Washington pronto se denunció la posibilidad de que los barcos de esa flota podrían navegar no sólo por las aguas azules de los océanos, sino también por los cauces marrones de los ríos interiores. Luego, tras la visita del Secretario Adjunto para Asuntos Latinoamericanos a Buenos Aires y La Paz, esta primera reacción fue debilitándose, no sólo por las garantías de no intervención ofrecidas por Thomas Shannon, sino también por la vertiginosa secuencia de la actual crisis mundial (Maria, 2008: 7)

Pero reubicándonos a principios de la década, por entonces pudo advertirse que aquellos hechos ocurridos entre 1989 y 2001, indirectamente favorecieron una mayor flexibilidad de las autoridades norteamericanas en el tratamiento de los problemas económicos de América Latina, incluso habilitando mayores márgenes de maniobra para los países que la integran. El cambio de criterio aplicado a la Argentina fue por demás ilustrativo: hacia mediados de septiembre de 2001, el entonces Secretario del Tesoro de EE.UU. Paul O’Neill, reconoció ante la Comisión de Asuntos Bancarios del

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Senado que, “(...) *una semana atrás Argentina estaba en el tope de nuestra lista de trabajo, ahora ya no está más en ese lugar, no de la misma manera de antes.* Ello significaba que, antes de los atentados terroristas, la Administración Bush se aprestaba a aplicar medidas ejemplares contra Argentina por los reiterados incumplimientos de sus compromisos financieros, intención luego debilitada, frente a los nuevos desafíos que emergieron de aquellos eventos de 2001 (Russell, 2004:74)

Así, durante los primeros años del Siglo, se produjo una relativa pérdida de importancia estratégica de la región en la política norteamericana, circunstancia que junto a un proceso global tendiente a la progresiva configuración de una estructura internacional diversificada y multipolar, fue aprovechada por algunos gobiernos para intentar la construcción de caminos alternativos al modelo de crecimiento económico y vinculación diplomática dominante en los '90.

Además, dicha tendencia comenzó a fortalecerse por la conjunción de las sucesivas crisis financieras ocurridas a fines de los '90 y el agudo proceso recesivo regional que se precipitó luego, dejando expuestos sus indeseables resultados sociales. Todo ello erosionó el predominio del paradigma neoliberal y condujo al posterior rechazo del ALCA y, en general, a la injerencia norteamericana en la región. De igual manera, la desastrosa experiencia de los programas de ajuste estructural aplicados a las economías latinoamericanas fomentó el desprestigio que afecta desde entonces al FMI y al Banco Mundial. Por último, los estrepitosos fracasos de la política de seguridad de la Administración Bush, incluso su pésima gestión económica, debilitaron todavía más la capacidad de influencia de EE.UU. en la región.

En este contexto, en particular la frustración causada por el proyecto neoliberal y las posteriores transformaciones del escenario regional, facilitaron la ampliación de los márgenes de maniobra disponibles para la adopción de medidas heterodoxas y la búsqueda de nuevos y audaces caminos de integración y cooperación por parte de varios gobiernos sudamericanos. Otro factor decisivo en este sentido, fue sin duda el crecimiento continuo de las economías latinoamericanas durante el último lustro, favorecido por un proceso global particularmente benigno, que estimuló de modo notable el incremento de las exportaciones regionales de los productos básicos, mientras

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

que simultáneamente se reducía la dependencia financiera al mantenerse bajas las tasas de interés.

No obstante las expectativas positivas que permitió esta coyuntura, se reitera que es probable que muchas de las propuestas de integración, inspiradas en una concepción estratégica autonomizante, distaran de tener asegurada su viabilidad, por cuanto fueron impulsadas por un grupo heterogéneo de gobiernos, alentados por visiones y proyectos diferentes, más allá de compartir muchos de ellos el rótulo de socialistas o de centro izquierda.

En realidad – por encima de algunas coincidencias ideológicas – estos gobiernos aún presentan una llamativa divergencia en el discurso político, en sus estrategias posicionamiento frente a la economía global (hoy en proceso de retracción) y en la interpretación de las reglas de juego democráticas. Dada la singularidad de cada experiencia histórica y de las diferentes concepciones en que se apoyan, queda como saldo que la única característica relevante que este grupo de países comparte es su preocupación por resolver los problemas sociales heredados mediante la instrumentación de un modelo económico que no sólo produzca crecimiento, sino también una mayor equidad social (Paramio, 2006:205) De cara al futuro inmediato, a esta principal coincidencia seguramente se agregará la voluntad de preservar los resultados económicos obtenidos durante el ciclo de crecimiento que hoy pareciera zozobrar.

Por consiguiente, se estima pertinente señalar que la imagen del “giro a la izquierda” que caracterizaría a la política regional, tan divulgada en el ámbito periodístico durante la década en curso, en verdad engloba una considerable diversidad política, en uno de cuyos extremos, el supuestamente más contestatario, se ubica la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez, acompañada de cerca por los gobiernos de Evo Morales y de Rafael Correas. No obstante, según se acaba de señalar, cada una de estas experiencias exponen diferentes matices desde los cuales se pueden advertir formas propias de gestión para el abordaje de los problemas específicos que cada uno enfrenta, más allá de alguna similitud que exhiben sus respectivos proyectos políticos.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Por su parte, el nuevo gobierno de Paraguay, aun cuando no tenga una sintonía perfecta con los proyectos políticos de Bolivia y Venezuela, también ingresaría al lote de los países de tendencia socialista, al menos así lo indica la pasada militancia en los movimientos católicos inspirados en la teología de la liberación de su nuevo presidente, el ex obispo Fernando Lugo, como también el apoyo recibido por los principales movimientos sociales del país. Presunción que se fortalece al considerar las líneas directrices de su plan de gobierno, en el cual se distingue la determinación de luchar contra la pobreza, efectuar la reforma agraria y atender las necesidades de las comunidades indígenas postergadas.

Con características diferentes, en el otro extremo de este frente progresista, se aprecia la estabilidad democrática de Uruguay y Chile, con gobiernos que practican un socialismo moderado, ajustado a sus estrategias de inserción global y respetuoso de las normas democráticas formales. En el primer caso, el gobierno de Tabaré Vázquez se ha inclinado por una decidida libertad de comercio y ha fomentado la radicación de inversiones extranjeras, incluso enfrentando la oposición argentina por la instalación de una planta de celulosa en la margen oriental del río Uruguay.

En cuanto a Chile, los sucesivos gobiernos de la Concertación han persistido con su reconocida estrategia económica de tipo radial, que le permite contar con importantes socios comerciales como EE.UU., la UE, el MERCOSUR, la CAN, China y los países del Pacífico asiático, fruto de una visión aún más flexible que la del *regionalismo abierto* propuesto por la CEPAL en el pasado decenio. Recuérdese que, bajo tal concepto, la integración es considerada como una *segunda mejor opción*, en tanto que se apoya en una excepción de la cláusula de la NMF, permitida a los países de menor desarrollo relativo, pero sólo como un resguardo transitorio mientras alcanzan las condiciones de competitividad necesarias para la plena inserción al mercado mundial. Así, para esta visión cepaliana, la integración no es más que una mediación para acelerar la inserción global en un sistema económico que posee determinadas reglas, cuyo cambio exige negociaciones multilaterales sumamente lentas y complejas. Frente a ello, la estrategia de Chile se ciñe al plano comercial, criterio que le permite asociarse a

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

proyectos tan dispares como los acuerdos con los países norteamericanos y el MERCOSUR.

Además, dentro de esta configuración de centro - izquierda, aparecen los sucesivos gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, con su programa económico de corte neodesarrollista, al que acompañan con una retórica antinorteamericana y gestos diplomáticos desafiantes, pero que en los hechos sólo afectan algunos intereses europeos y poco las directrices políticas norteamericanas, más allá del tratamiento heterodoxo de la deuda externa y algunos desencuentros por supuestos casos de corrupción. En realidad, durante los últimos años, pareciera ser que Argentina ha comenzado a ser irrelevante para Washington, percepción que favorece el rol de estabilizador regional del Brasil, al menos esta es la conclusión a la que puede llegarse al revisar la documentación oficial de EE.UU.

A su modo, también el gobierno de Lula podría ubicarse dentro del “giro a la izquierda”, aunque ya alejado de las propuestas iniciales del PT, dado su empeño por consolidar a Brasil como una potencia emergente en el ámbito global y establecer un subsistema sudamericano favorable a dicha condición.

Por fuera de este variopinto círculo socialista y de centro – izquierda, quedan los gobiernos de Alan García y Álvaro Uribe, los cuales se muestran dispuestos a asumir posiciones afines con los intereses de Washington, tanto en lo económico (mediante la negociación de TLCs) como en la dimensión de la seguridad, disposición que provoca importantes discordancias regionales en torno al tipo de relación que conviene mantener con EE.UU.

En este caso, ingresamos a un tema crucial de la agenda sudamericana, frente al cual Chile, Uruguay y el mismo Brasil, miembros conspicuos del círculo progresista, han optado por sostener relaciones amistosas con EE.UU., incluso mediante la celebración de importantes acuerdos económicos. El canciller brasileño Celso Amorín llegó a calificar de *íntima* la relación que su país mantenía con EE.UU., sin duda reflejada en el acuerdo que oportunamente celebraron ambos países para la producción de biocombustibles (etanol), buscando el dominio del mercado mundial de este producto.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Por el contrario, los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, asumen una política de abierta confrontación con EE.UU. La mayor intransigencia proviene del presidente Hugo Chávez cuyo discurso antinorteamericano ha crecido de manera constante luego del fallido golpe de estado de abril de 2002, oportunidad en que los presidentes George Bush y José Aznar se apresuraron en reconocer al efímero gobierno de Pedro Carmona.

Si bien las arremetidas de Chávez contra el imperialismo norteamericano por momentos sobrepasan toda formalidad hasta convertirse en verdaderas provocaciones, también es justo reconocer que las actitudes estadounidenses son igualmente desafiantes. Basta recordar cuando en un programa de TV de 2006, visto por millones de personas, el pastor evangelista Pat Robertson había clamado para que alguien asesinara el presidente venezolano para que América Latina “sea libre”. Simultáneamente comenzaron las acusaciones de populismo radical y los informes del director de la Oficina de Inteligencia, John Negroponte, que ubicaron a Venezuela como uno de los más decididos opositores mundiales de la política norteamericana (Luzzani, 2008:55)

En suma y retomando el panorama general del contexto sudamericano, se advierte que la unidad política regional aún se muestra como una meta lejana, en particular por las diferentes visiones estratégicas de sus protagonistas, las cuales a veces entran inesperadamente en conflicto, de allí el insólito incremento de los presupuestos de defensa decidido por muchos de ellos.

La última y más dramática expresión de estas divergencias se produjo entre Ecuador y Colombia, debido a la incursión militar en territorio ecuatoriano de este último país para atacar a guerrilleros de la FARC (01/03/2008) Dicho evento, estremeció la estructura institucional de la OEA y se proyectó en la reunión del Grupo Río, celebrada a mediados de ese mismo mes, amenazando con afectar la estabilidad política de gran parte América Latina.

En realidad, dentro de esta suma de desencuentros, pareciera legítimo inferir que la política sudamericana aún no supera su tendencia histórica a manejarse según las premisas del modelo del equilibrio de poder y adoptar posiciones pendulares frente al

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

mundo desarrollado y particularmente a EE.UU., dificultad que se torna en un obstáculo importante cuando simultáneamente, fuera del terreno de la defensa, se está en la búsqueda de una mayor cooperación sobre la base de una supuesta unidad de propósitos.

En esta contradictoria situación, destaca la necesidad de fortalecer los mecanismos de concertación y tal vez atender en forma inmediata la formulación de una política de defensa sudamericana más consistente, basada en un amplio consenso que permita conciliar las diferencias que han impedido hasta hoy la definición de los principios y bienes a tutelar en esta parte de América. Probablemente atender este requerimiento se convierta una efectiva contribución para avanzar en la integración económica subregional.

LAS TENDENCIAS DE FRAGMENTACIÓN Y CONVERGENCIA EN LOS SUBSISTEMAS REGIONALES

Al observar la realidad sudamericana según las subregiones que la integran, puede constatar que las diferencias recién comentadas también se proyectan en los diferentes esquemas asociativos existentes, incluso potenciadas por la propia dinámica geopolítica de cada uno de ellos. En consecuencia, no sin perplejidad es factible constatar la simultaneidad con que se manifiestan las propuestas de cooperación, ampliación y cambio de los acuerdos de integración, junto a los súbitos conflictos que surgen entre los mismos países que intentan concretarlas.

Así ocurre en el área andina, hoy abocada a salvar un proceso de integración que languidece luego de casi cuatro décadas de estériles esfuerzos por establecer un arancel externo común que convierta a la COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN) en una efectiva unión aduanera. Este acuerdo, conocido durante mucho tiempo como Pacto Andino, hoy persigue objetivos mucho más acotados que los del proyecto original de 1969, el cual estuvo basado en metas de industrialización a las que se subordinaban las políticas comerciales, estableciéndose un régimen común para el trato de la inversión extranjera. Con ese el mismo propósito se estableció la CAF (Corporación Andina de Fomento) y se desarrolló un denso tejido institucional que hasta hoy no se corresponde

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

con el nivel de interdependencia económica alcanzado, especialmente luego de haberse adaptado al paradigma neoliberal. Así, por ejemplo, si bien el comercio con el resto del mundo creció significativamente en 2007, las transacciones intrazona apenas registraron un inexpresivo 8% respecto del comercio total del bloque. Recuérdese además, que Chávez se había retirado de la CAN en abril de 2006, por rechazar la integración con países comprometidos con EE.UU., como Perú y Colombia, casi al mismo tiempo que Chile se reintegraba como miembro asociado (junio de 2005), después de tres décadas de autoexclusión.

Según algunos observadores, estos países mencionados en último término, estarían empañados en conformar junto a México el *Arco del Pacífico latinoamericano* o *Liga del Pacífico*, teniendo como primer objetivo mejorar su inserción en la APEC e intensificar sus relaciones comerciales y financieras con el área del SE asiático y EE.UU. Tal iniciativa incorporaría como modelo asociativo a la versión norteamericana de los TLCs (liberalización del comercio, servicios, inversiones y reconocimiento de propiedad intelectual), razón por la cual contaría con el auspicio de Washington. Además, la misma CEPAL auspicia esta asociación de acuerdos subregionales de América Latina con el Pacífico asiático, para lo cual dicho organismo ha exhumado el concepto del *regionalismo abierto* recién comentado (CEPAL, 2007:118)

En consecuencia, el área del Pacífico sudamericano oscila entre diferentes alternativas de inserción (APEC- MERCOSUR- UNASUR), ante las cuales es probable que algunos de sus integrantes intenten compatibilizarlas mediante acuerdos flexibles, que no les exija someterse a una política comercial común y menos aún cumplir con disciplinas propias de una unión aduanera. Pero como paso previo, cualquiera sea la opción que prevalezca, forzosamente los gobiernos andinos deberán superar algunos problemas que obstaculizan el proceso de integración, en particular la tensión aún existente entre Ecuador y Colombia, antes aludida. Adviértase que el gobierno de este último país se presenta como la principal excepción del mencionado *giro a la izquierda*, de allí las graves divergencias que ha sostenido con sus vecinos respecto del combate al terrorismo y el narcotráfico, agravadas por su innegable alineamiento a los designios de Washington.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Hoy también las diferencias aparecen con el gobierno peruano, que estaría dispuesto a permitir la localización en su territorio de una base militar estadounidense que reemplace a la de Manta (Ecuador), cuyo permiso de funcionamiento vence en 2010. De igual manera, respondiendo a una sugerencia estadounidense, el presidente Álvaro Uribe no descartaría la posibilidad de ofrecer algún lugar del territorio colombiano como alternativa, tal vez en la localidad fronteriza de La Guajira, demasiado cerca de Venezuela, país con el que además Colombia mantiene controversias territoriales no resueltas. Por esta vía, los gobiernos de Perú y Colombia desafían la posición de Rafael Correa, Hugo Chávez y sus aliados, consistente en no permitir esta clase asentamientos en sus espacios nacionales.

A su modo, contradiciendo su imagen de “estado comercial”, los sucesivos gobiernos chilenos de la Concertación tampoco han favorecido la construcción de una cultura diplomática de amistad con el mundo andino. En particular, Chile ha mantenido un alto grado de militarización en sus fronteras con Perú y Bolivia, reflejo de una rivalidad histórica no superada, que recrudeció en 2005 con la preocupante disputa entre Lima y Santiago por la delimitación de los espacios marítimos, que desembocó en la presentación del gobierno peruano ante la Corte Internacional de Justicia, el 16 de enero de 2008.

Por lo demás, en gran parte del ámbito andino se presenta el reto a la gobernabilidad que, junto a la guerrilla, encarnan el narcotráfico; el crimen organizado; la amenaza de segregaciones territoriales alentadas por intereses económicos y retrógradas discriminaciones étnicas; el regreso a la territorialidad de las políticas exteriores y un cierto ingrediente de nacionalismo que de modo reivindicativo campea no sólo en esta zona sino en gran parte del subcontinente. Por consiguiente, se podría afirmar que en la zona andina persiste un tipo de conflictividad que responde a fuentes esencialmente internas, pero que a menudo trascienden las fronteras para convertirse en una confrontación interestatal que activa añejas rencillas bilaterales como asimismo habilita la aplicación de las doctrinas de seguridad y la injerencia poco disimulada de EE.UU. (Derghou-gassian, 2007:127)

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

De cara a la vertiente Atlántica, las relaciones de Bolivia y Venezuela con Brasil también se complicaron en los últimos años, a tal punto que el presidente brasileño ha rechazado explícitamente la manera de llevar a cabo la nacionalización de los hidrocarburos, dispuesta por el presidente Evo Morales en mayo de 2006 y algunas actitudes de Hugo Chávez, en el marco de frecuentes tensiones diplomáticas. En este orden, nos encontramos con una de las más delicadas contradicciones a resolver, puesto que en estos países se procura el control nacional de sus recursos naturales, generando importantes conflictos con gobiernos y empresas de la misma región. Petrobras, por ejemplo, es una de los principales inversores de la región y ha demandado el firme apoyo diplomático del gobierno brasileño en defensa de sus inversiones en Bolivia, luego que las fuerzas armadas de este país ocuparan una de sus plantas. Cabe advertir que el abastecimiento del gas boliviano tiene un valor estratégico para el complejo industrial de Sao Pablo, de allí la prudente y a la vez firme diplomacia que Brasil sostiene con su vecino.

Otro tanto ocurre con la creciente estatización de la economía venezolana, que ha provocado desavenencias con algunas empresas argentinas, tal como ocurrió recientemente con las subsidiarias del grupo Techint. A ello deberían sumarse como divergencias importantes los conflictos por suministro de gas entre Argentina y Chile, como asimismo entre Argentina y Brasil respecto de las ventas bolivianas de este mismo recurso. Incluso merecen contabilizarse los desacuerdos poco disimulados que separaron a los gobiernos de la región respecto de la elección del Secretario de la OEA e incluso por la candidatura de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, pretensión que en su momento causó un inocultable desagrado en el gobierno argentino, de igual modo que hasta el mismo proyecto brasileño para la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

En cuanto a las relaciones extraregionales sobresale el desempeño de Hugo Chávez, quien – tal como lo anticipáramos - se muestra convencido de la necesidad de confrontar abiertamente con EE.UU. y, con este propósito, trata de convertirse en líder regional. En este orden, el gobierno venezolano ha establecido alianzas extremadamente heterodoxas, buscando acumular el poder suficiente para neutralizar la hegemonía

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

norteamericana. Por ejemplo, ha firmado acuerdos con Cuba, China, Irán, Bielorrusia y Rusia, concebidos como estratégicos e incluso incorporando a los programas de cooperación industrial para la fabricación y compra de armamentos, además de haber negociado el establecimiento de bases rusas en su propio territorio, la realización de ejercicios aeronavales conjuntos en aguas del Caribe y hasta un programa de asistencia nuclear. Con esta estrategia diplomática desafiante, Chávez también respaldó el desarrollo misilístico y nuclear de Corea del Norte. Incluso en el área del Caribe, Venezuela reta la influencia norteamericana a través de acuerdos políticos y económicos, entre los que se destaca Petrocaribe, emprendimiento energético que asocia a catorce países del área y, por cierto, el intenso intercambio cooperativo que mantiene con Cuba.

Asimismo, en el capítulo específico de la integración, el gobierno venezolano propone un esquema francamente opuesto a las políticas norteamericanas: el ALBA (Alternativa Bolivariana de las Américas), que agrupa a Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela y en consecuencia, sobrepasa los límites geográficos de América del Sur. Se trata de un esquema abiertamente antiliberal, apoyado en programas sectoriales de cooperación y complementación productiva, no sujetos a la competencia de mercado. Su principal compromiso se ha volcado en el *Tratado de Comercio de los Pueblos* celebrado por Cuba y Venezuela (2005) y luego completado con la incorporación de Nicaragua y Ecuador en 2007, más la reciente adhesión provisoria de Honduras (2008)

El ALBA cobra su cabal significado, y afirma su identidad en la medida que se opone las políticas de primacía de EE.UU., percibido como el “otro” que debe ser excluido o al menos neutralizado, por ser en sí mismo una real amenaza a la soberanía y las aspiraciones de justicia social de cada uno de los países la integran.

Esta intransigente posición ideológica del ALBA colisiona con posiciones menos radicales que sustenta la mayoría los gobiernos sudamericanos, desacuerdo que probablemente impulse la fragmentación regional, en una coyuntura en la cual varios países ya han celebrado compromisos de libre comercio con los EE.UU. o se encuentran negociando su instrumentación.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Lógicamente, el principal obstáculo del proyecto chavista lo constituye Brasil, cuyo gobierno propone articular políticas comunes en el marco de UNASUR, objetando aquellas posiciones antinorteamericanas por considerar que no contribuyen a establecer una relación equilibrada con EE.UU., ni favorecen una inserción más ventajosa en el sistema internacional (Serbin, 2007:19)

Adviértase que la constitución de UNASUR responde a una aspiración brasileña promovida desde mediados desde 1993 por el entonces presidente Itamar Franco con el objeto de formar la Asociación Sudamericana de Libre Comercio (ALCSA) Iniciativa que recién alcanzara el necesario consenso en la reunión de Cuzco (2004), al disponerse la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), nombre que fue cambiado por el actual en la Cumbre Energética celebrada en la isla Margarita (Venezuela, 2007) Su acta constitutiva (aún pendiente de ratificación) fue su suscripta el 23 de mayo de 2008 por los países miembros del MERCOSUR (más Chile) y de la CAN, a los que se incorporaron Surinam y Guyana. En su propuesta comercial, antes que negociar nuevas preferencias, UNASUR pretende articular aquellos esquemas subregionales entre los cuales ya existe un acuerdo de complementación económica (ACE N° 59), junto a una red de AAP bilaterales, celebrados bajo la cobertura de ALADI. (Peña, 2008, p.2)

Pero UNASUR no se limita a promover la convergencia de los acuerdos existentes, mediante la cual se constituiría una ALC para luego avanzar a otras instancias más complejas, sino que de manera perentoria se propone el establecimiento de mecanismos que fortalezcan el diálogo político y la concertación, además de promover la democracia, el desarrollo de la infraestructura de transporte y la integración energética, el desarrollo social, educativo y tecnológico de sus miembros e incluso una mayor participación de América del Sur en el escenario internacional (ver el tratado de en Internet: <http://www.mre.gov.br>)

Asimismo, en el marco de este proyecto, algún esbozo de solución al problema de la defensa comenzó a tomar forma durante el corriente año, especialmente ante la preocupación generalizada que despertó la violación de la frontera ecuatoriana en el combate que el gobierno colombiano libra contra las FARC. A partir de entonces, Brasil

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

asumió un claro liderazgo, alejándose de la doctrina estadounidense – colombiana de las fronteras flexibles y la guerra preventiva, e impulsando la creación del *Consejo Sudamericano de Defensa* (CSD), que excluiría la presencia de EE.UU. y podría convertirse en una instancia subregional más confiable para todos sus integrantes que el TIAR o la Junta Interamericana de Defensa. Si finalmente se creara el CSD, cuya viabilidad aún no está asegurada, es probable que se facilite la concreción de las propuestas de integración existentes en otros planos, puesto que implicaría una conciliación mínima pero indispensable entre las diferentes concepciones estratégicas de sus integrantes.

Pero a pesar que el CSD es apenas un borrador, de inmediato despertó la resistencia de los presidentes de Colombia y Perú, quienes expresaron sus reservas respecto de la iniciativa brasileña, en tanto que el uruguayo Tabaré Vázquez ni siquiera asistió a la de la reunión de Brasilia. En general, las objeciones planteadas responden al temor que la CSD tome el formato de una alianza militar excluyente, que obstruya los intereses de EE.UU. Seguramente esta cuestión ocupará un espacio central en la agenda de construcción de UNASUR, puesto que sin alentar una política de confrontación con EE.UU., no cabe duda que la intención prevaleciente es ponerle fin a la idea de una comunidad hemisférica basada en el panamericanismo. No obstante, resulta una interpretación demasiado sesgada presentar a la CSD como una suerte de “Pacto Varsovia” modelo Siglo XXI, ahora organizado para América del Sur, por el contrario, sería saludable visualizarla como un paso positivo en la tarea de promover la integración y la concertación política, convirtiéndose en un legítimo mediador ante eventuales crisis subregionales.

EL MERCOSUR COMO PLATAFORMA DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA

En principio, es menester recordar que el MERCOSUR y la asociación Argentina- Chile y luego la incorporación de este último país como miembro asociado, presentan el atributo de haberse apoyado en un proceso previo que comenzó en el decenio de 1980, en cuyo despliegue se desmantelaron las hipótesis de conflicto y se establecieron

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

numerosas medidas de confianza mutua que transformaron el espacio compartido en una zona de paz, a las que luego se sumó el compromiso permanente para defender la democracia, entendida como condición inexcusable para ingresar y permanecer en el esquema.

En cuanto a su dimensión económica, a pesar de haber sobrevivido su etapa más crítica, el MERCOSUR aún no encuentra una reformulación económica precisa en cuanto a su alcance y extensión. Entre los obstáculos encontrados, sin duda han pesado los desacuerdos entre Brasil y Argentina en cuanto a definir un perfil productivo común o al menos en articular una estrategia de crecimiento compartido que trascienda la perspectiva neoliberal y desde la cual se pueda dar respuesta a la insatisfacción de los socios menores del acuerdo. Incapacidad, que en su momento se vio agravada por el conflicto que aún sostienen Argentina y Uruguay por la instalación de una papelera en la margen oriental del Río Uruguay, el cual sobrepasó las instancias institucionales del bloque, la intervención del Rey de España mediante el envío de un *facilitador* y finalmente debió ser sometido a la Corte de La Haya.

De cualquier manera, al trabajar bajo la presunción que aún el MERCOSUR puede funcionar como el centro de gravitación de la probable integración de América del Sur, se considera pertinente ampliar nuestra perspectiva cronológica, a los efectos de practicar una breve mirada histórica de su trayectoria que nos permita una mejor comprensión de su actual momento. Recuérdese que el MERCOSUR tuvo su origen los Acuerdos de Cooperación de Argentina – Brasil (1986), basados en una visión estratégica de la integración que acompañó el propósito de incrementar el comercio recíproco de modo equilibrado y progresivo, con un programa de política industrial conjunta y un proyecto común de desarrollo científico-tecnológico, que buscaba mejorar el perfil productivo de ambos países, incrementar su capacidad de negociación externa y alcanzar un desempeño activo en la economía internacional (Porta, 1990: 56) Sin embargo, la crisis de la deuda y la hiperinflación de fines de los '80, pronto se convertirían en obstáculos insalvables para este primer intento.

Luego, como reflejo de las transformaciones que provocara la Caída del Muro y del inusitado optimismo neoliberal imperante a principios de los '90, esos acuerdos fueron

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

reformulados y dieron paso, en primer lugar a los Acuerdo Menem - Collor de Melo (1990), y luego al Tratado de Asunción (1991), mediante el cual Uruguay y Paraguay se incorporaron al proceso de integración argentino brasileño. En esta instancia se pactó la rebaja lineal y automática de aranceles y se adoptó una serie de instrumentos complementarios, destinados a convertir al MERCOSUR en una unión aduanera (alcanzada de manera parcial en 1994), poniendo énfasis en la liberalización del comercio y el mercado como ejes articuladores del proceso de integración.

En esta nueva coyuntura, ni siquiera desde la CEPAL se propusieron opciones diferentes, que operativamente superaran el mero discurso progresista, basado en la necesidad de cuidar la equidad y la justicia distributiva. Antes bien, de modo funcional al Consenso de Washington, 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 (Saludjian, 2004:41)

Aun así, el MERCOSUR pronto se convirtió en una atrayente alternativa comercial para sus integrantes (en particular para numerosas empresas transnacionales), potenciada por las políticas de apertura unilateral al resto del mundo que los mismos países miembros aplicaron, como también por la abundante liquidez que ofrecían los mercados internacionales de capital (Bouzas- Motta V., 2002: 38) A modo de ejemplo, alcanza con recordar que 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 extra-zona.

Sin embargo, hacia fines del Siglo pasado las condiciones del entorno internacional cambiaron de manera drástica a partir de las grandes crisis financieras. Debido a ello, desde 1999 el comercio intramercosur comenzó a declinar, tendencia que se reforzó con la devaluación del Real al iniciarse ese mismo año y luego con la crisis argentina. De hecho, con el default como marco, en 2002 el comercio intrazona retrocedió a los niveles de 1991.

Además, al revisarse la composición del intercambio, surgió la evidencia que durante los años de auge del MERCOSUR se había consolidado una insatisfactoria

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

pauta de especialización productiva. La primarización de las exportaciones argentinas a Brasil, contrastaba con las ventas de productos con mayor valor agregado procedentes de éste, de allí las frecuentes discordias entre ambos países.

Así, desde fines de la década pasada el MERCOSUR comenzó a colapsar, al socavarse los intereses convergentes que hasta ese momento lo habían apuntalado y quedar demostradas las limitaciones del modelo neoliberal adoptado, aun cuando su despliegue había coincidido con la etapa de mayor expansión del comercio intrabloque

Al respecto, se impone mencionar que desde mediados de la presente década, también se hizo cada vez más explícita la insatisfacción de los gobiernos de Paraguay y Uruguay, afectados por las serias asimetrías que sufrían frente a sus socios mayores. En consecuencia, comenzó a tomar forma la demanda de ambos países para negociar unilateralmente un TLC con Estados Unidos u otros países desarrollados, lo cual implicaba practicar una política comercial incompatible con la existencia de una unión aduanera. Ante el eventual rechazo de esta pretensión, el gobierno uruguayo incluso estudió la posibilidad de cambiar su condición de estado miembro por el status de estado asociado, manteniendo un vínculo con el MERCOSUR similar al de Chile o Bolivia. Tiempo después, el nuevo gobierno de Fernando Lugo reiteró el compromiso de su país con el MERCOSUR, pero insistiendo en la necesidad de obtener un trato preferencial en tanto socio menor e incluso ha buscado exhumar el viejo proyecto de asociación de los estados más pequeños del Cono Sur (URUPABOL), como también recuperar la “soberanía energética”, atendiendo a los controvertidos casos de Itaipú y Yaciretá. En esta instancia, resulta innegable que, durante décadas, Paraguay ha recibido un trato desigual por parte de sus socios mayores, situación que su actual gobierno procura revertir bajo la forma de una legítima reparación económica (Nickson, 2008:13)

En definitiva, este cúmulo de discrepancias dejó al descubierto las consecuencias de la poca atención concedida a la coordinación macroeconómica en etapas anteriores, no sólo en los aspectos comerciales o cambiarios, sino fundamentalmente en las variables productivas y tecnológicas. Dicho de otro modo y en beneficio de una mayor precisión conceptual, podría señalarse que los problemas suscitados desde entonces no se

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

limitaron a una discusión por el incumplimiento de los mecanismos de integración pactados, sino que además estuvieron vinculados con el escaso nivel de concertación política en que el proceso se sustentaba. En este punto, es probable que al carecer de un proyecto productivo compartido, la coordinación macroeconómica e incluso la formulación de una política comercial común se complicaran demasiado.

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 MERCOSUR. El cambio de rumbo comenzó a insinuarse con el llamado *Consenso de Buenos Aires* (16/10/03), mediante el cual se suscribió una posición crítica respecto de las recetas económicas predominantes en la década anterior. Allí se afirmó la relevancia de las políticas activas del Estado para lograr el desarrollo socioeconómico, recordando que los sectores más dinámicos de la economía capitalista de las últimas décadas surgieron de la inversión estatal y no por imperativos del mercado, por ende se buscó colocar al proceso de integración sobre la base de un acuerdo estratégico entre Argentina y Brasil.

De este modo, a comienzos del Siglo XXI, los países miembros del MERCOSUR aparentemente habían adoptado un nuevo enfoque para el funcionamiento del esquema, convencidos que éste les permitiría superar la parálisis que lo afectaba. Se ingresaba entonces en un terreno de negociación más complejo, pero supuestamente también más definitorio respecto del cambio estratégico deseado.

En el 2003 finalizaba la crisis económica, en el marco de la recuperación de la economía mundial, facilitada por el crecimiento de China y luego de la India, que arrastraron consigo a EE.UU., la UE, Rusia y Japón. En este escenario global, se produjo el sostenido aumento del precio de los productos primarios (petróleo, soja, cobre, entre otros) recién mencionado, que pronto se convirtió en el motor de una nueva etapa del crecimiento regional, impulsor del incremento del comercio intramercosur, el cual recuperó y después superó los niveles alcanzados en 1998 (Sarmiento, 2006: 4)

En este contexto internacional favorable, los esfuerzos realizados para llevar a la práctica el nuevo enfoque de la integración no han sido pocos, en particular para

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

resolver el problema de las asimetrías y redefinir una política productiva y comercial coherente. Por ejemplo, en 2005 se crearon el FOCEM (*Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*) destinado a promover la competitividad y el desarrollo de los socios menos favorecidos y el *Mecanismo de Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Equilibrada del Comercio*, que les permite a los países miembros proteger transitoriamente sus industrias más débiles para luego ajustarlas a los compromisos de la integración. Luego, en la Cumbre de Presidentes de 2008, celebrada en Tucumán, se aprobó un *Programa de Integración Productiva* y el *Fondo MERCOSUR de Apoyo a las Pymes*, destinados a fomentar la asociación y la competitividad de este tipo de empresas. En esta línea también cabe mencionar la puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR en el año 2007, cuya creación fue aprobada en la XXX Reunión Cumbre de 2006 y, en general, un mayor desarrollo institucional.

Pero aún en este nuevo escenario, las dificultades de coordinación dentro del MERCOSUR continúan, incluso pueden visualizarse en la pérdida relativa de importancia del mercado regional para sus integrantes. Al respecto, basta con recordar que en el lapso 2000-2007 el 87,2% de las exportaciones argentinas estuvieron destinadas a países extra zona, cifra que en el caso de Brasil alcanzó el 91% y en Uruguay el 70%. Siendo el caso más ilustrativo el de Paraguay, que entre 1991 y 2000 colocaba sólo el 2% de sus ventas fuera del MERCOSUR, mientras que hoy lo hace en un 47,9%. Como podrá constatar, a veces la simple mención del aumento del comercio intrabloque oscurece el real posicionamiento de los países miembros en el comercio mundial y el peso relativo del acuerdo de integración que los comprende. Tomando este sólo indicador, que refleja la participación del comercio intrazona respecto del total de las transacciones que realizan sus miembros, en 2007 se ubicó en un 15%, muy inferior al registrado en 1992 (25%) y mucho más si se lo compara con los mismos índices registrados en la UE (66%) y el 45% del SE asiático (CEI, 2008, pp.28-29)

Todas estas cuestiones requieren una revisión inaplazable, más aún cuando ahora se plantean en un momento internacional turbulento, dentro del cual la tendencia alcista del precio de los productos primarios parece revertirse inevitablemente frente a la

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

colosal crisis financiera que afecta al sistema global. Si el círculo virtuoso del crecimiento latinoamericano estuviera llegando a su fin, sería probable la emergencia un nuevo escenario, cuyas condicionalidades sistémicas aún no pueden dilucidarse con certeza pero que seguramente pondría a prueba la voluntad política de los protagonistas del MERCOSUR si este fuera el caso. La tarea de concertación resultaría por demás compleja, dado que requerirá conciliar diferentes intereses, entre socios cuyas relaciones comerciales habían perdido peso y sus estrategias externas comenzaban a separarse. Queda por ver si además de los temas pendientes de la agenda, se podrá establecer un conjunto de medidas comunes para hacer frente a las consecuencias de la crisis o si prevalecerá el clásico criterio de salvación individual. Por lo pronto, a mediados de octubre, la respuesta del MERCOSUR, aunque consista en una simple reunión de alto nivel para realizar una evaluación conjunta de la situación y tomar algunas medidas comunes aún no se ha realizado, marcando un ritmo mucho más lento que el de otras constelaciones diplomáticas que actuaron de inmediato.

LAS OPCIONES DE EXTENSIÓN Y LOS OBJETIVOS DE AUTONOMÍA

Fue durante la etapa de revisión del MERCOSUR, cuando se inició el proceso aún no concluido de incorporación de Venezuela como miembro pleno del acuerdo, aunque está claro que el gobierno de Chávez pretende transformarlo en una alianza anti-norteamericana y borrarle todo sesgo liberal, de allí sus frecuentes controversias con Brasil y sus repetidas amenazas de retirarse del proceso de incorporación.

Esta fuerte posición contestataria del gobierno bolivariano desde hace algún tiempo se sustenta en sus enormes recursos petroleros, los que le permitieron presentar propuestas verdaderamente estratégicas en su intento de alcanzar el liderazgo regional, mediante una generosa contribución en términos de infraestructura, comercio, abastecimiento energético y ayuda financiera, incluida la creación del Banco de Sur.

En este sentido, y a pesar de la abrupta caída de los precios del petróleo, cabe destacar la contribución económica que Venezuela puede realizar al MERCOSUR, especialmente en términos energéticos. Por lo demás de confirmarse las proyecciones preliminares respecto de la capacidad productiva de las reservas ubicadas en la

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

plataforma continental brasileña, el MERCOSUR, o si se prefiere América del Sur en general, alcanzaría una envidiable situación en cuanto a la disponibilidad de energía, minerales y alimentos, factores hasta hoy considerados estratégicos para impulsar el crecimiento de un país o una región, generando cadenas productivas que incorporen el mayor valor agregado posible. En este orden, quizás como tema adicional a tratar sea el de la incorporación orgánica de los programas de desarrollo de infraestructura física y complementación energética a los acuerdos de MERCOSUR, la CAN o UNASUR, en su mayoría hasta ahora comprendidos en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA)

En consecuencia, más allá de estas alternativas, queda claro que el MERCOSUR dispone de una base material inapreciable para poder constituirse en el propulsor de un tipo de integración subregional ampliada, que contribuya a resolver los problemas económicos y sociales de sus estados miembros, como también apuntalar un mejor posicionamiento colectivo en el sistema internacional. Sin duda que las transformaciones que provocará la actual crisis aún no son fácilmente predecibles y probablemente conduzcan a fuertes transformaciones estructurales, sin embargo, se considera que más allá del momento, el acervo material y político del MERCOSUR y de sus vecinos inmediatos exige los mayores esfuerzos para su preservación y mejoramiento.

Sin embargo, construir una integración que atienda las necesidades sudamericanas, se estima que también demandará la definición de un estable consenso subregional en cuanto a los objetivos reales a perseguir y los mecanismos a utilizar. En particular, se requiere acordar el propósito y el significado mismo que se le otorgará a la integración, incluso a la misma autonomía que con frecuencia acompaña al discurso integrador de muchos líderes sudamericanos. Autonomía que puede ser concebida tanto en oposición a “otro” o simplemente como la construcción de una capacidad endógena (nacional y subregional), apta para alcanzar objetivos y preservar valores propios, tarea que, por consiguiente, puede demandar tanto medidas de conciliación como de contención frente a intereses de actores extra- regionales. Si este fuese el propósito y el sentido de la

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

integración y la autonomía, se impone construir una cultura de amistad antes que fomentar la confrontación constante con los poderosos (Russell-Tokatlian, 2001:14)

En este punto, la reformulación 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 los demás países, dentro de un mecanismo coherente de concertación que pueda resolver las diferencias y descubrir los puntos de coincidencia. En esta instancia, a pesar de haber clausurado la etapa dominada por la visión neoliberal, se está avanzando con dificultad en la búsqueda de una nueva forma de gestionar la integración.

Desde nuestra propia óptica, además de las diferencias políticas ya comentadas, consideramos que las principales diferencias entre Argentina y Brasil se expresan en dos planos fundamentales. En primer lugar, se percibe algún desacuerdo respecto del área geográfica a la que se pretende otorgarle prioridad. Para el gobierno argentino, la prelación le corresponde al MERCOSUR, mientras que para Brasilia, con un proyecto económico más avanzado, percibe a Sudamérica como un ámbito importante pero no exclusivo para el despliegue de sus proyectos. Un buen ejemplo de esta estrategia brasileña puede encontrarse en la disposición de Brasilia para negociar por su cuenta acuerdos comerciales con la UE, Jordania, Egipto y el Consejo de Cooperación del Golfo. Puesto de otro modo, podría señalarse que Argentina tiene un interés especial por el MERCOSUR en tanto principal destino de sus exportaciones, mientras que el gobierno de Brasil alienta objetivos más complejos y diversificados, dado que desde una proyección más global, pretende la liberalización de sus sectores más competitivos, reservándose la protección de otros, que sólo pueden prosperar en su mercado interno o en el de algunos de sus vecinos (Valladao, 2007:144)

En este aspecto la celebración de un ALC único, que comprenda y ordene las relaciones entre la CAN, el MERCOSUR más Chile, Guyana y Surinam, acompañado por un régimen de defensa subcontinental sin la presencia de EE.UU., se muestra como la opción más apreciada por Brasilia, la cual puede explicarse hasta por razones geográficas, dado que la mayoría de los países sudamericanos comparten fronteras con Brasil.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

En segundo término, las diferencias con Argentina, impactan en las respectivas políticas comerciales generando desacuerdos adicionales, como el ocurrido en la Ronda Doha, oportunidad en la que Brasil decidió unilateralmente aceptar algunas propuestas de EE.UU. y la UE, que fueron rechazadas en forma tajante por sus socios del MERCOSUR. En esta ocasión, movido por sus intereses globales, Brasil se dispuso aceptar una rebaja del 54% de los aranceles aplicados a la mitad de los productos industriales importados por los países emergentes, acuerdo que consagraba una notable falta de reciprocidad respecto de las demandas de los exportadores agrícolas. Gesto que fue interpretado por la India, Sudáfrica y otros países del G-20 como una falta de solidaridad de la representación brasileña. En el mismo sentido, Argentina, con una postura más cerrada, consideró desequilibrado a ese proyecto de acuerdo, advirtiendo que la decisión brasileña creaba una "tensión" en el MERCOSUR. La discrepancia fue tan importante que, a modo de reparación, casi de inmediato se realizaron dos encuentros presidenciales en los cuales se reafirmó la voluntad de la integración de ambos países, preservando el Mecanismo de Integración y Cooperación Bilateral (MICB) acordado en noviembre de 2007, incluso disponiendo una primera y acotada experiencia de utilización de las monedas nacionales para saldar las transacciones comerciales recíprocas. Mecanismo que tal vez muestre sus limitaciones en un escenario de crisis como el actual, que ya impulsó una fuerte devaluación del real.

Por ende, a despecho del declarado interés por la integración, siempre presente en el discurso político, se advierte que los estados sudamericanos y los mercosureños en particular, mantienen diferencias tanto en el modo de interpretar el proceso de integración, como en su visión del orden internacional en el que pretenden insertarse.

CONCLUSIONES

En primer lugar, se estima haber demostrado que el proyecto de unidad sudamericana continúa afectada por distintas y similares razones de las que históricamente frenaron su concreción. En cualquier caso, se trata de una situación cercana a la fragmentación, ante la cual la afinidad ideológica de unos cuantos países no resulta suficiente para superarla,

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

en particular por las diferentes visiones estratégicas de sus protagonistas respecto a la función que debe asignársele a la integración subregional.

Por ejemplo, está claro que entre los gobiernos de M. Bachelet y H. Chávez, a pesar del rótulo de izquierda que ambos comparten, se interpone una distancia considerable en cuanto a sus prácticas políticas y el modo de apreciar los escenarios regionales y globales. Sin embargo ello no implica afirmar que la homogeneidad sea indispensable para atender intereses regionales comunes, en cambio sí se sugiere que, ante esa innegable diversidad, conviene apelar a la concertación, no sólo de manera reactiva ante situaciones de crisis agudas, sino de modo permanente e institucional, en tanto camino apto para identificar intereses comunes y el modo de atenderlos.

En razón de ello, resultaría aconsejable partir de acuerdos básicos en temas sensibles, vinculados tanto a la forma de gestionar la conflictividad existente, como también en aquellos aspectos propios de la integración, incluso acerca del concepto mismo de autonomía colectiva a la que se puede aspirar.

En esta dimensión, tal vez la principal dificultad radique en que, aún entre los participantes del nuevo clima ideológico, no se encuentre un significado compartido de integración y autonomía como se acaba de señalar, dado que las posiciones nacionales visualizadas divergen en tal medida que terminan convirtiéndose por sí mismas en un obstáculo para el proceso integrador. Al no haberse atendido la necesidad de reconciliar estos modos de posicionarse en el escenario regional y mundial, las discrepancias afloran inexorablemente y la capacidad colectiva de negociación externa pierde sustento.

Es justamente por ello que alertamos respecto de la necesidad operativa de la concertación que les permita a los gobiernos sudamericanos funcionar como un reconocido actor internacional, resolviendo las ambigüedades que particularmente sobre el proceso de integración exhiben muchos gobiernos, proclives a declarar su interés permanente por fortalecerla, pero contrariando el discurso propio con prácticas políticas y comerciales que operan en sentido contrario.

La carta fundacional de UNASUR, en buena medida recoge la mayoría de las inquietudes que se plantean en este trabajo, aunque se estima que dicha unión debería

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

ser el resultado de un esfuerzo previo de articulación y conciliación de visiones e intereses y no un simple receptáculo de diferencias no resueltas y expresiones de deseos, que puedan nuevamente convertirse en estériles conflictos cuyas soluciones, siempre precarias, sólo se encuentran en las instancias presidenciales y recién cuando el proceso ha comenzado a perder credibilidad.

Un detalle no menor a tener en cuenta, si en realidad existe un compromiso democrático y republicano, es que probablemente algunos gobiernos cambien y sean sustituidos por otros que tengan una visión diferente de la integración subregional. Ante esta probabilidad, saludablemente republicana, sería deseable contar anticipadamente con un sólido consenso que garantice una mínima continuidad en los esfuerzos de integración, apoyada en efectivas políticas de estado. Quizás la experiencia europea pueda ser utilizada como ejemplo en este sentido, puesto que la UE fue una construcción en la que intervinieron gobiernos con distinta orientación política, pero siempre operando sobre una base democrática innegociable y guiados por objetivos claros de integración, formulados a partir de un consenso económico relativamente homogéneo.

Por ende, tal vez no sea posible una estrategia de integración rígida y deban ser atendidos los reclamos de una mayor flexibilidad presentados por los países de menor desarrollo. En algunos casos esta tesitura favorecerá el incremento del comercio, pero seguramente también dificultará los acuerdos productivos, dado que las decisiones pertinentes no podrán apoyarse sólo en las preferencias arancelarias acordadas. Pero ésta pareciera ser la realidad sudamericana, en consecuencia debería construirse una integración subcontinental con diversas *velocidades* y respetar el trazo de una geometría flexible de poder en vista a los equilibrios alcanzados.

Por cierto, que en estas consideraciones finales se pone énfasis en la definición política necesaria para orientar las metas y el proceso de integración, pero partiendo de la evidencia que la sola afinidad ideológica no basta para resolver los problemas, ni conciliar los intereses que emergen de las respectivas economías nacionales que definen no sólo los gobiernos sino además otros actores no gubernamentales, quienes necesariamente influyen en la formulación de las políticas públicas.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Sin duda que el MERCOSUR deberá sortear numerosos obstáculos para convertirse en el núcleo duro de la integración sudamericana, en tanto que su profundización o extensión dependa de la coordinación que se pueda lograr entre las políticas de Brasil, Argentina y Venezuela (si llegara a convertirse en miembro pleno)

En este orden, se estima imprescindible recuperar y proyectar al conjunto de América del Sur el significado pleno del MERCOSUR, recordando que no es sólo un espacio comercial sino también una zona de paz, dentro de la cual la democracia cuenta con mecanismos defensivos propios que pueden contribuir a respaldar la gobernabilidad del ámbito geográfico en que se despliega. Aquí aparece una diferencia significativa con el sector andino que será necesario ponderar, resultante de las diferencias geopolíticas y el alto grado de conflictividad que muestra esa parte del subcontinente respecto de las relaciones existentes entre los países miembros del Acuerdo de Asunción más Chile. En el borde andino, los desafíos de seguridad, gobernabilidad y defensa son mucho más complicados que las diferencias exhibidas en la zona atlántica, incluso es por el Pacífico donde han penetrado y permanecido las propuestas norteamericanas, incluso la tentación de fijar como principal alternativa a la APEC.

También queda por ver si es posible establecer alguna relación estable con el ALBA, inspirado en una concepción poco compatible con la CAN y el MERCOSUR, además de estar concebido originalmente para abarcar a toda América Latina, sobre la base del socialismo y la confrontación con EE.UU. La posibilidad de un acercamiento quizás podría trabajarse poniendo énfasis en algunos ejes como el compromiso democrático y el desarrollo social, dejando en suspenso la alternativa de avanzar en las cuestiones de la integración económica.

Por último, cabe reiterar la complejidad que supondrá avanzar en la convergencia las disciplinas comerciales que comprometan de manera uniforme a todos los miembros de UNASUR, sin antes articular una visión común de los objetivos que se pretenden alcanzar en términos productivos y de posicionamiento en el contexto global.

Asimismo, a las cuestiones propias de la dinámica política y económica de la región que dificultan un adecuado consenso, el momento actual les suma el enorme desafío que surge de la crisis del sistema financiero global y sus secuelas aún no predecibles con

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

exactitud sobre la producción y el comercio de la región. Pero quizás esta misma crisis pueda convertirse en una oportunidad, si se advierte que ésta coloca elementos de conveniencia para el acercamiento y la coordinación de los países de América del Sur, los cuales podrían hacer frente a la incertidumbre con mayores probabilidades de éxito si demuestran ser capaces de fortalecer sus esfuerzos de coordinación y concertación, superando la tentación de utilizar sus atributos soberanos para disponer qué compromisos respetarán y cuales no.

En consecuencia, tal vez resulte fundamental identificar dónde se ubica el probable límite a partir del cual se pondría en peligro la preservación de los activos tangibles e intangibles que constituyen los pilares sobre los que se ha construido el estado de integración subregional alcanzado, para nada despreciable a pesar de los inconvenientes presentados, propósito que pareciera conservarse inalterado en la voluntad política de los protagonistas gubernamentales, más allá de las diferencias y los conflictos que coyunturalmente los separan.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Bouzas, Roberto y Motta Veiga, Pedro (2002) "La crisis argentina y la coordinación macroeco-nómica del MERCOSUR", *Serie MERCOSUR*, N° 11, , p.38
Disponible en: <http://www.ub.es/obsglob/Mercosur11.html>, visitado 11/05/2005)
- CEI, (2008) "Panorama Mercosur", en Revista *Comercio en Integración*, Buenos Aires, CEI
- CEPAL, (2007) *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2007*, Santiago de Chile
- Derghougassian, Khatchik (2007) "Las fuentes de la inestabilidad: una aproximación teórica a la seguridad regional", en Bosoer, Fabián y Calle, Fabián (comp.), *2010 una agenda para la región*, Buenos Aires, Taeda Editora
- Lowenthal, Abraham F. (2006) "De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del Siglo XXI, en Revista *Nueva Sociedad*, N° 206, Buenos Aires
- Luzzani, Telma (2008) *Venezuela y la Revolución. Escenarios de la Era Bolivariana*, Buenos Aires, Ed. Capital Intelectual
- Maira, Liuis (2008) "El próximo gobierno estadounidense y la América Latina del Sur", en Revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, V. 8, N° 4, México

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

consultado por Internet <http://fal.itam.mx/FAE/?p=57> 22/08/2008

-Nickson, Andrew (2008), *Una oportunidad para Paraguay- Los desafíos de Fernando Lugo*, en Revista Nueva Sociedad, N° 216, Buenos Aires

-Paramio, Ludolfo, (2006), "Giro a la izquierda y el regreso del populismo", en Revista Nueva Sociedad, N° 205, Buenos Aires

-Porta, Fernando (1990), "El acuerdo de integración argentino brasileño en el sector de bienes de capital: características y evolución reciente", en Hirst, Mónica, (org) Argentina Brasil, perspectivas comparadas y ejes de integración, Buenos Aires, Ed. Tesis

-Peña, Félix, ¿En qué se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente. Disponible en Internet: www.felixpeña.com.ar (visitado 25/06/2008)

-Russell, Roberto (2004) "Argentina, Brasil y Estados Unidos: el desafío de una esfera de cooperación", en *Revista Agenda Internacional*, Año 1, N° 2, Buenos Aires

-----, (2004) "Relaciones bilaterales Argentina - EE.UU.: desafíos futuros" en Arnson, Cynthia y Taraciuk, Tamara, *Relaciones Internacionales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente*, Buenos Aires, Woodrow Wilson International Center- CELS

-Tokatlian, Juan G. y Russell, Roberto (2001), "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur" en *Revista Posdata* N° 7, Buenos Aires

-Saludjian, Alberto (2004), *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al MERCOSUR Liberal*, Libros del Zorzal, Buenos Aires

-Sarmiento, Hugo, (2006) "Panorama MERCOSUR- Renovado avance económico e institucional", en Revista del CEI N° 8, Buenos Aires

-Serbin, Andrés (2007) "Entre UNASUR Y ALBA ¿otra integración (ciudadana) es posible?", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, N° 6, Buenos Aires, CRIES

-Valladao, Alberto (2007) "La nueva línea de Tordesillas. La gran línea divisoria entre el Este y el Oeste en Latinoamérica", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, N° 6, Buenos Aires, CRIES