

MERCOSUR, UNASUR y después... ¿Convergencia o competencia?

Facundo Solanas *

Resumen

Los procesos de integración regional en América Latina, en especial el MERCOSUR, experimentan fuertes contradicciones manifestadas por sus clases dirigentes ante la opción de profundización del proceso o su expansión. Otros esquemas de integración/cooperación aparecen en escena: la UNASUR, la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, como una OEA de América Latina y el Caribe), como si de esa manera se buscara ratificar la voluntad de integrarse, aunque ello no implique necesariamente una profundización de la integración en marcha y la disposición a renunciar a ciertas “cuotas” de soberanía en pos de ese proceso.

La pretensión de este artículo es analizar los obstáculos que frenan la integración en el MERCOSUR y mostrar algunas de esas contradicciones teniendo presente otras experiencias, como la europea.

Palabras Clave: MERCOSUR – MERCOSUL – Integración regional – UNASUR

Abstract

The regional integration processes in Latin America, especially the MERCOSUR's one, experiment strong contradictions which are pointed

* CONICET. Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).

Código de referato: SP.135.XXIII/12.

out by their political leaders, who face the option of deepening the process or letting its expansion. Other integration/cooperation schemes appear into the scene: the UNASUR, the CELAC (OAS of Latin America and the Caribbean), as if the states were looking for a way to ratify their will to integrate themselves, even if it does not necessarily imply a deepening on the integration processes or the disposition to resign to certain sovereignty "quotas" for that process.

The propos of this article is to analyze the obstacles that restrain integration in the MERCOSUR and to show some of those contradictions recalling other experiences, like the european one.

Key words: MERCOSUR – MERCOSUL – Regional integration – UNASUR

Introducción

DESDE las luchas de la independencia hasta el Bicentenario, la idea de unión sudamericana ha estado presente en distintos momentos históricos. Luego de atravesar por distintas experiencias frustradas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹ representó un cambio en la dinámica de estos procesos. Durante los primeros años, el proceso registró un aumento del comercio intra-regional sin precedentes: entre 1991 y 1997 el promedio de crecimiento fue del 26,2 % (Fuente: INTAL 1999:11).

A 20 años de la creación del bloque, el proceso evidencia en numerosos ámbitos significativas trabas para pasar a una sólida estrategia de integración y de un esquema de "integración negativa" a uno de "integración positiva". Se entiende por integración negativa la supresión de aranceles, restricciones cuantitativas y otros frenos u obstáculos al intercambio y libre competencia. La segunda consiste en la reconstrucción de un sistema de regulación a la escala de una mayor entidad económica (Scharpf, 2000: 51-83).

Estos obstáculos se evidencian en distintos conflictos de intereses entre sus principales actores y en las dificultades para consolidar y pro-

¹ No está de más recordar que el MERCOSUR se encuentra integrado hasta el momento por sus Estados fundadores, es decir, cuenta con cuatro miembros plenos: La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

fundizar el proceso en marcha, frente a lo cual, la voluntad política de sus líderes se traduce en nuevas declaraciones y acuerdos intergubernamentales, como una suerte de fuga hacia adelante con el objeto de evitar los costos inmediatos que la profundización de la integración podría ocasionar.

Apoyándonos en algunos elementos de análisis provenientes de enfoques de carácter neo-institucional (Cf. Hecló, 1994; Hall, 2000; Palier, Surel, 2005), nos proponemos dar cuenta de los elementos fuertemente condicionantes para la profundización del MERCOSUR. Para ello, tomamos como indicadores tres elementos fundamentales que condicionarán el proceso de integración regional: el peso de las importantes asimetrías entre los Estados miembros; la estructura institucional y la política de expansión del bloque —que evidencia niveles diferentes de integración—, así como su posicionamiento frente a otros actores internacionales. Asimismo y teniendo en cuenta la experiencia de integración europea, analizaremos de qué manera se traduce en la región el concepto de “integración negativa” y su articulación con otros esquemas de cooperación/integración.

I. El peso de las asimetrías y el “interés” de los Estados

Como no puede dejar de mencionarse en la mayor parte de las publicaciones sobre el MERCOSUR, las asimetrías estructurales existentes entre los Estados miembros del bloque son visiblemente evidentes. Este proceso de integración cuenta con un socio gigante, Brasil —de dimensión cuasi-continental—, otro importante, Argentina, y dos más pequeños, Paraguay y Uruguay, a los cuales se añaden a continuación los Estados asociados². Las disparidades entre ellos se reflejan en la mayoría de los indicadores. Teniendo en cuenta sólo los más corrientes como territorio, poblaciones y Producto Bruto Interno (PBI - ver Cuadro N° 1): Brasil solo representa casi un 52 % del PBI del MERCOSUR y de sus países asociados. De los cuatro miembros plenos representa más de un 67 % del PBI, junto a Argentina constituyen más del 97 % del PBI del MERCOSUR y casi el 75 % del bloque con los países asociados.

² En calidad de Estados asociados al MERCOSUR se han adherido la República de Chile y la República de Bolivia (1996), la República de Perú (2003), la República de Colombia, la República de Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (2004).

Cuadro N° 1: Indicadores socio-económicos del MERCOSUR y de los países asociados

	Superficie (en miles de km ²)	Población (en miles)	PBI Total 2009 (millones de dólares a precios corrientes de 2000)
Argentina(1)	2792	41 131	398148.8
Brasil	8547	197 134	855755.3
Paraguay	407	6 570	9125.5
Uruguay	175	3 383	27689.0
Venezuela (2)	912	29 499	157018.7
Bolivia	1100	10 198	11755.3
Chile(1)	756	17 295	103620.1
Colombia	1141	46 930	140956.4
Ecuador	284	13 924	24119.5
Péru	1285	29 833	85029.7
Total	17399	395 897	1813218.3

Fuentes: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2010, INDEC, Compendio estadístico del MERCOSUR y Chile 2003.

(1) Incluye sólo la porción continental americana.

(2) No incluye reclamos de territorio.

Con relación a la población y a la superficie, Brasil representa más del 57 % de la población total de la región y casi el 53 % del territorio, y en el MERCOSUR, los porcentajes se elevan al 80 % y a casi un 72 % respectivamente. Los tres indicadores mencionados, dan cuenta de las grandes asimetrías estructurales existentes en el MERCOSUR y los países asociados, lo cual condicionará fuertemente la dinámica de la integración. De esta manera y como ha sido comprobado en otras investigaciones (Solanas, 2007 y 2009), el peso de Brasil en la región se traduce en una importante barrera y poder de veto a cualquier iniciativa en el seno del bloque que pretenda alentar esquemas de integración que puedan afectar o avanzar sobre su soberanía. Aunque ello no es potestad exclusiva del socio mayor del bloque, los demás Estados miembros del MERCOSUR se han mostrado sumamente celosos de sus soberanías al momento de discutir diversas cuestiones, como por ejemplo los criterios de proporcionalidad en el Parlasur (Dreyzin De Klor, 2010). En particular los países más pequeños, también se han mostrado sumamente reticentes a alentar esquemas de decisión respaldados sobre el peso de las mayorías por sobre el del consenso y, asimismo, como en el caso de Paraguay han hecho pesar fuertemente su poder de veto, por ejemplo, al no ratificar el ingreso como miembro pleno de Venezuela al bloque.

Estas asimetrías estructurales que tienen su correlato en los más diversos y variados ámbitos y sectores, también se reflejan en los proyectos nacionales de cada país, medido en términos de estructura productiva, desarrollo tecnológico, perfil en comercio exterior y papel del Estado en función de esos proyectos de desarrollo e inserción internacional (Ferrer, 1996: 15). En este contexto específico es donde cobra mayor importancia el “problema del liderazgo” regional, que como señalara Bouzas (2001: 194-195), entraña tres problemas, resumidamente: a) El problema argentino que se sintetiza en la dificultad para aceptar el papel clave en la provisión de liderazgo por parte de Brasil, con raíces históricas en la rivalidad y competencia por la supremacía regional; b) El problema brasileño referido a la “disposición para liderar”, el compromiso de un liderazgo constructivo, confiable y benigno, que esté dispuesto a asumir los costos de una inversión de recursos —en términos de bienes colectivos— en lo inmediato, para obtener ganancias a largo plazo; c) El segundo problema brasileño, relativo a la escasez de recursos. Un liderazgo constructivo y confiable requiere los recursos para hacerlo efectivo, pero que en este caso pueden ni siquiera estar presentes.

De algún modo, la estrategia del socio mayor del MERCOSUR tiende a reproducir sobre el plano regional, la lógica económica de tipo Norte-Sur, prevaleciente en el plano global: se transforma en el proveedor privilegiado ante sus socios de productos de alto valor agregado y, a cambio, se convierte en el principal comprador de productos primarios (Santander, 2008: 111).

En este contexto, como veremos, la ratificación de la voluntad política de consolidar la integración latinoamericana pareciera estar puesta en el relanzamiento de distintas iniciativas que, orientadas hacia un objetivo común, aparecen superpuestas unas con otras, más que a la profundización de los esquemas de integración existentes. Uno de los interrogantes que surgen es en qué medida la energía puesta en las nuevas iniciativas no contribuyen a dilatar la consolidación de aquellas que se encuentran en marcha.

II. Un cambio de paradigma y una primera transformación de la estructura institucional del MERCOSUR

El siglo XXI inaugura en América Latina un nuevo escenario político en la mayor parte de los países de la región. Frente a la última década del milenio, donde a partir del discurso predominante sustentado sobre el paradigma neoliberal se lograron imponer profundas reformas socio-económico-culturales a los distintos Estados del continente, la primera década del nuevo siglo, en cambio, nos tuvo como testigos de cambios políticos importantes en casi todos los países del MERCOSUR y los Estados asociados.

La deslegitimación del discurso neoliberal frente a los resultados e impactos que la aplicación de los programas y recetas de los organismos internacionales han provocado en la región, ha sido acompañada por la necesidad de reforzar los esquemas de integración regional, dotándolos incluso de nuevas herramientas financieras.

Frente al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por Estados Unidos, se han reforzado los esquemas de integración regional-subregional existentes, como el MERCOSUR —y en un primer momento también el Pacto Andino devenido Comunidad Andina de Naciones (CAN)— a la vez que se han impulsado nuevas iniciativas, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)³ y la Unión de las Naciones Sudamericanas⁴ (UNASUR)⁵.

Estos procesos se suman y se superponen con otras iniciativas integracionistas que, por un lado, ratifican la voluntad de los distintos Estados en pos de la integración latinoamericana autónoma de la tutela de Estados Unidos. Por otro lado, estos distintos esquemas de integración que suelen presentarse ante la opinión pública como complementarios o convergentes con los procesos en marcha como el MERCOSUR y, al mismo tiempo, estratégicos en términos de una política exterior común latinoamericana, no resuelven los diversos déficits que arrastra el último en materia de implementación de políticas comunes, desarrollo y perfeccionamiento de su estructura institucional, coordinación de programas, políticas y posiciones frente a otros actores, entre otros.

Esa voluntad política favorable a la integración regional no pareciera decidirse en muchos aspectos con decisiones y acciones orientadas a la profundización de los procesos en marcha, como si América Latina estuviese condenada a reinventar siglas cada quince o veinte años, evitando de este modo entrar en los terrenos más conflictivos que giran en torno a la posibilidad de profundizar el esquema de integración en vigencia.

El núcleo más conflictivo de la cuestión radica en la posibilidad de renunciar a “cuotas” de soberanía nacional en pos de esa integración, no necesari-

³ La ALBA hasta el momento se encuentra integrada por nueve países: la República Bolivariana de Venezuela, la República de Cuba, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Nicaragua y la Mancomunidad de Dominica, la República de Honduras, la República de Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda.

⁴ La UNASUR se encuentra integrada por todos los países miembros del MERCOSUR (4), sus asociados (6) y, además, las Repúblicas de Guyana y Surinam (2).

⁵ El Tratado constitutivo del UNASUR se firmó en Brasilia el 23 de mayo de 2008, aunque el mismo aún no se encuentra en vigencia, dado que entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación.

ria y estrictamente con vistas a la construcción de estructuras supranacionales, sino tendiendo a “adecuar las normativas en función de la integración y el desarrollo” (Rapoport, Musacchio, 2006: 17).

Como una suerte de ratificación de que los intereses de los actores estatales se apoyan en una lógica cortoplacista por sobre estrategias de largo plazo (Cf. Palier, Surel, 2005), la arquitectura institucional provisoria del MERCOSUR se asienta sobre un esquema fuertemente intergubernamental fundado sobre el consenso por unanimidad con la presencia de todos los Estados miembros, los que tienen poder de veto sobre las decisiones. Inspirada en el espíritu pragmático predominante en todo el tratado de Asunción, esta suma de voluntades nacionales coordinadas por funcionarios nacionales, predominantemente diplomáticos, no ha implicado hasta el momento transferencia alguna de competencias de los Estados hacia las instituciones del MERCOSUR (Ventura, 2003: 63). Sin embargo, un antecedente importante con vistas a sustituir la Comisión Parlamentaria Conjunta ha sido la creación del Parlamento del MERCOSUR⁶. Si bien por sí solo no termina de saldar el déficit democrático del bloque, ni opaca el hecho de que el peso de los ejecutivos continúa siendo prácticamente determinante en la toma de decisiones del MERCOSUR, constituye un gran avance institucional en relación a los esquemas vigentes.

La imposibilidad de establecer en el MERCOSUR un esquema de adopción de decisiones a través de algún sistema como la mayoría calificada ha reforzado las prácticas que debieran constituir la excepción, como el uso de la “diplomacia presidencial” que terminó por transformarse en la regla (Peña, 2002: 71). En muchas oportunidades, ello ha estancado la implementación de ciertas políticas, en general vinculadas al carácter comercial de la integración. Aunque el tránsito de una lógica consensual a la mayoría calificada requeriría de un proceso de negociaciones y de amplios consensos políticos que, por el momento, no parece avizorarse en el horizonte mercosureño. En este sentido, el camino institucional recorrido hasta nuestros días, por más transitorio que haya habido pretendido ser, constituye y constituirá la herencia de las posibles instituciones que las precedan (Pierson, 1996) y que puedan llegar a abarcar esquemas de tipo supranacional.

Como señalaba De Almeida hace tres lustros atrás:

En los hechos, en una unión aduanera incompleta como es hoy el MERCOSUR, sería difícilmente aceptable otra forma de mecanismo

⁶ El “Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”, se firma en Montevideo el 08/12/2005, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05.

institucional de toma de decisiones. En el futuro se podrá quizás instituir una especie de *decisión-making mixt*, o sea, operar una combinación de mecanismos decisionales en los cuales determinados mandatos (de tipo constitucional, por ejemplo), necesiten unanimidad, otras una mayoría simple, otras una mayoría calificada (1996: 128).

Hoy en día, esa reflexión de hace 15 años atrás, cuenta con la misma validez que en aquel entonces como proyección de futuro, lo que indica las fuertes resistencias que existen para caminar los primeros pasos hacia ese rumbo. Como señalamos anteriormente, una de las explicaciones —no la única— estriba en las asimetrías y el fuerte peso de Brasil en el bloque, que se traducen en una de las barreras fundamentales para la creación de instituciones de carácter supranacional o bien, para avanzar hacia la creación de mecanismos que contemplen la posibilidad de llegar a la toma de decisiones a partir de dispositivos como la mayoría calificada o mayoría simple, al menos en lo atinente a la posibilidad de armonizar o construir determinadas políticas conjuntas.

Si las resistencias de Brasil a transformar el esquema institucional del bloque, se justifican bajo la excusa de evitar la creación de una burocracia supranacional de tipo bruselista que tornarían al sistema más costoso y menos eficaz, detrás de este discurso, se esconde el temor de hacer del MERCOSUR una auténtica comunidad de derecho (Santander, 2008: 110).

En este contexto, estructuras institucionales como las de la UNASUR efectivamente resultan complementarias o convergentes con el esquema intergubernamental clásico del MERCOSUR, aunque ello no significa profundizar la estrategia de la integración sino que puede ser leído inclusive en términos de una dilatación de los tiempos y grado de integración del segundo.

III. La integración negativa y el modelo europeo: entre la integración y la cooperación

A pesar de que con sus diversas intensidades y matices, la idea de integración ha estado presente desde los orígenes mismos de las naciones que componen el bloque, en muchos aspectos el MERCOSUR reconoce en la Comunidad Económica Europea —y, más tarde, Unión Europea (UE)—, un modelo de referencia. Pero a diferencia de este proceso, el MERCOSUR pareciera encontrar distintos obstáculos para pasar de un esquema de cooperación intergubernamental a una estrategia de integración, que como en el ejemplo europeo, implica asumir los costos nacionales que pueden entra-

ñar las reglas comunes, especialmente en situaciones desfavorables. Aunque el MERCOSUR puede distinguirse de otros esquemas de cooperación internacional clásicos por distintos fenómenos que permiten que ciertos autores afirmen la presencia de una estrategia de integración. Entre esos fenómenos de carácter político-institucionales, económicos y sociales cabe destacar: el derecho comunitario derivado que emana de las instituciones del MERCOSUR, que —mismo si debe ser incorporado al orden jurídico de cada Estado miembro— constituye un instrumento de solidaridad entre los Estados; los agentes económicos se presentan en términos de espacios geográficos integrados que sobrepasan el marco del Estado-nación; los actores sociales encuentran en la estructura institucional un lugar de debate con los representantes estatales (Medeiros, 1999: 4-5).

En contraste, en el caso de la UE, la ambiciosa estrategia de la integración busca la realización de la unión económica y política, transfiriendo progresivamente algunas competencias de los Estados soberanos a instancias administrativas o electivas transnacionales, por lo cual privilegia los mecanismos de toma de decisiones por la mayoría (Quermonne, 2002: 11). Adentrándonos en las implicancias del plano más económico de este proceso y con el objeto de distinguir las políticas gubernamentales tendientes a ampliar este espacio por fuera de las fronteras nacionales, en el viejo continente tradicionalmente se distinguen dos dinámicas de integración: “integración negativa” e “integración positiva”, a las que hicimos referencia en la introducción. Si en términos económicos las medidas de integración negativa pueden estar comprendidas dentro de aquellas destinadas a la institución de mercados (como las tendientes a armonizar las normas de productos nacionales), las medidas de integración positiva pueden comprenderse dentro de éstas mismas o bien de aquellas correctivas de mercados —como la regulación de las condiciones de trabajo (Scharpf, 2000: 53-54). En este punto, como lo señala Scharpf, se plantea una importante divergencia ideológica, dado que desde un punto de vista anti-intervencionista, será la integración negativa que importe, mientras que la integración positiva será aceptable en la medida en que sigue los objetivos de institución de mercados (como las reglas que garanticen una verdadera competencia). Desde el punto de vista intervencionista, se guarda reserva sobre la integración negativa, siempre y cuando no se acompañe de una integración positiva tomada desde la perspectiva de las políticas correctivas de mercados (*idem*, 54). A diferencia de la integración negativa —que cuenta con una capacidad institucional más fuerte—, el mayor inconveniente de la integración positiva es que requiere de niveles elevados de consenso entre los gobiernos de los Estados miembros y, precisamente por ello, con frecuencia ve limitada su capacidad de resolución de conflictos.

Ahora bien, por las características del MERCOSUR y la fragilidad de su estructura institucional, resultaría prematuro extrapolar el concepto de integración positiva, especialmente en su variante intervencionista, dado que de forma muy tibia —y sectorialmente— se ha empezado a avanzar hacia regulaciones de tipo regional (Solanas, 2007).

Como hemos mencionado anteriormente, en el esquema institucional del MERCOSUR, donde los Estados se muestran sumamente celosos de sus soberanías a la hora de negociar el proceso de integración, resulta sumamente difícil establecer consensos que avancen hacia una integración positiva, aun en los casos en que predominen —sobre todo en el plano ideológico-discursivo— las corrientes económicas intervencionistas en los gobiernos de la región. En este sentido, hemos sido testigos durante esta última década de las inmejorables condiciones propicias para la profundización de la integración, que la similar sintonía ideológica de la mayor parte de los gobiernos de la región ha mostrado, en particular, en cuanto a su común rechazo al paradigma neoliberal.

Este modelo que, al menos teóricamente, le garantiza a cada Estado parte conservar la soberanía sobre sus territorios, entraña una fuerte contradicción entre el ejercicio efectivo de esa soberanía por parte de los Estados y el poder real que sobre su territorio ostentan —especial aunque no únicamente— las grandes corporaciones y los capitales globalizados, así como el peso que tienen sobre las “decisiones soberanas” los grandes organismos acreedores internacionales.

Mostrando un contrapunto mayor con el proceso europeo, en el MERCOSUR la divergencia ideológica entre las posturas no-intervencionistas o intervencionistas suele expresarse en el marco de la dinámica de integración negativa. Es decir, por lo general las medidas correctivas de mercados, en el MERCOSUR no se traducen a nivel del bloque, sino que siguen las lógicas nacionales, donde el proceso regional pasa a un segundo plano y se pone en cuestión la propia dinámica de integración negativa.

En ese contexto las medidas nacionales correctivas suelen provocar crisis entre los Estados miembros, lo cual termina por reforzar los mecanismos intergubernamentales, vía la superación del conflicto a través de la diplomacia presidencial. En este sentido, durante la última década ha sido Argentina el país que ha impuesto más barreras al comercio intra-MERCOSUR.

Un esquema de respuesta similar se reproduce ante los factores externos que suelen afectar las economías locales. Frecuentemente los efectos negativos que puede provocar el contexto internacional sobre la región, buscan ser resueltos unilateralmente por cada Estado miembro, lo cual ha generado diversos conflictos que dificultan la integración.

Una de las últimas disputas entre los miembros más importantes, Brasil y Argentina, se vincula con el posicionamiento en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Si las posiciones de Brasil fueron más proteccionistas hacia su industria durante los años 90, en los últimos años es más bien el Gobierno argentino quien ha respaldado esta posición. Estas posturas se tradujeron en la intención de Brasil de ofrecer compromisos de liberalización en el sector servicios en el marco de la Ronda de Doha, cuando el bloque del Grupo de los 20 (G-20)⁷ —que este país había impulsado—, había rechazado su liberalización hasta tanto no se negocie la eliminación de los subsidios a los productos agrícolas de los países desarrollados.

El ejemplo mencionado constituye una clara muestra de las divergencias en el plano de la integración negativa y de la forma en que esas divergencias existentes entre los Estados miembros, al no lograr ser resueltas en el marco del bloque conspiran contra la solidez del MERCOSUR ante las futuras negociaciones internacionales.

IV. Del MERCOSUR y los países asociados a la UNASUR

Todo proceso de integración —así como la incorporación de nuevos Estados miembros—, dado que implica evoluciones en la naturaleza de la integración, modifica las normas ya adoptadas (Cf. Elias, 1997), plantea problemas de adaptación, sobre todo políticos e institucionales. Efectivamente, a medida que la cantidad de los países miembros que participan del proceso aumentan, la cantidad y, por ende, la complejidad de las interrelaciones entre ellos se incrementa y multiplica exponencialmente.

En el MERCOSUR, la idea de la ampliación estuvo siempre presente. Una vez terminado el período de transición de cuatro años establecido por el Tratado de Asunción, las negociaciones para incorporar nuevos Estados

⁷ La constitución del bloque de los veinte países o G-20 en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que hizo fracasar la reunión de Cancún (México) en 2003, constituyó la primer reacción importante que adoptaron los países “en desarrollo” frente a los subsidios a los productos agrarios que en los países “desarrollados”. Allí nació una alianza internacional liderada por Brasil, China e India que agrupaba a 22 países de África, Asia y Latinoamérica, quienes se plantaron firmemente ante los “países desarrollados” que intentaron imponer sin éxito una agenda aparte de la discusión por los subsidios y el proteccionismo a sus productores. A 2006 formaban parte del G-20: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, México, Nigeria, Paquistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Venezuela y Zimbabue.

miembros comenzaban a desarrollarse, primero Chile y, después, Bolivia aceptaron adherir como asociados en 1996. Estos acuerdos llamados de “4 + 1” previeron la creación de una zona de libre comercio (Dabène, 1998). Cabe aclarar que la participación de los Estados asociados en los órganos e instituciones se realiza sobre una base ad hoc, sobre el principio de interés mutuo, y para discutir de todos los temas con exclusión de los que se refieren a la unión aduanera ⁸.

Algunos años más tarde, también en calidad de países asociados se han adherido Perú (2003), Colombia, Ecuador y Venezuela (2004), a excepción de este último —que a partir de 2005 pidió incorporarse al MERCOSUR como país miembro y en julio de 2006 se adhirió al bloque— y fuera de los aspectos comerciales, los otros países aún no tuvieron el mismo nivel de participación que los primeros asociados. Por su parte, Venezuela aún no ha logrado sustanciar su ingreso al bloque, dado que como mencionamos anteriormente Paraguay no ha ratificado el protocolo. Salvando las cuestiones formales, las prioridades del nuevo socio parecen estar puestas en la consolidación de la ALBA, más que en su ingreso como miembro pleno del MERCOSUR ⁹.

Los países que se “asocian” al MERCOSUR cuentan con un estatus diferenciado de los miembros plenos, y, entre ellos, lo cual contribuye a crear la imagen de una integración a distintas velocidades. En este sentido, se encuentran más próximos de estrategias tradicionales de cooperación que de una estrategia de integración y, al mismo tiempo, se encuentran más alejados de la dinámica de integración negativa.

En sintonía con la superposición de acuerdos y status entre países de la región y como mencionamos precedentemente, en diciembre de 2004 en la Ciudad de Cuzco y por iniciativa de Brasil, se lanza la idea de crear la Comunidad Sudamericana de Naciones que incluía el MERCOSUR, la CAN (en ese entonces integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela ¹⁰), Chile ¹¹, Surinam y Guyana. El objetivo interno era el desarrollo

⁸ Decisión CMC/14/96.

⁹ Entrevista con un funcionario del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, 10-12-2009. Como el presente trabajo se inscribe dentro de una investigación más extensa donde hemos preservado el anonimato de las personas entrevistadas, dado que así quedó pactado en la mayoría de los casos al comienzo de las mismas, por esta razón sólo se hace mención al ámbito de proveniencia del informante clave.

¹⁰ Venezuela se adhirió a la CAN en 1973, luego se retira en abril de 2006.

¹¹ Chile había sido uno de los miembros fundadores del Pacto Andino en 1969 y aunque se retiró en 1976, en septiembre de 2006 el Consejo Andino de Ministros de Rela-

de una red de transporte y comunicación regional, así como la creación de una zona de libre comercio sudamericana. La finalidad externa era el crecimiento de la capacidad de negociación de los países suramericanos en las transacciones comerciales exteriores, especialmente con los Estados Unidos en vistas de la creación del ALCA (Santander, 2008: 111-112).

Luego de dos cumbres, una en Brasilia en septiembre de 2005 y la otra en Cochabamba en diciembre de 2006, en mayo de 2008 se suscribe en Brasilia el Tratado constitutivo de la UNASUR. A diferencia del Tratado de Asunción, en el tratado constitutivo de este nuevo proceso están presentes, al menos explícitamente, otras dimensiones además de la económica: la cultural, social y política, destacando como prioridades el “diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros” (Art. 2). Pero al igual que el MERCOSUR, las instituciones de la UNASUR son una vez más de carácter intergubernamental, aunque en su tratado constitutivo ya se preveía la creación del Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba (Art. 17). En diciembre de ese mismo año se crearía el Consejo Sudamericano de Defensa, justamente a propuesta de Brasil y teniendo en cuenta la creciente presencia militar norteamericana en el continente, traducida en la reaparición de la IV flota en aguas del Atlántico Sur y el acuerdo con Colombia para la instalación de doce bases militares en su territorio.

Los objetivos de este proyecto de ambición continental apuntan a la integración de la región, ratificando el rumbo ya concertado por los países miembros del MERCOSUR, quienes ya habían resistido con éxito las presiones a favor del ALCA¹². En sintonía con ello, optaron por relanzar el proceso subregional a fines de 2004 (Cf. Dabène, 2005), ante las amenazas de dilución en el marco de ese acuerdo continental. La creación de la UNASUR viene a ratificar esta misma decisión, aunque del mismo modo que en el MERCOSUR, no presenta esquemas institucionales o de concertación política que permitan armonizar las asimetrías existentes o comprometer la construcción de políticas comunes por sobre la voluntad de cada Estado miembro. Pero por otra parte, representa objetivos visiblemente estratégicos para la política exterior común de la región como ha quedado demostrado prácticamente desde su fundación. Recordemos que la creación de la UNA-

ciones Exteriores otorgó a Chile la condición de País Miembro Asociado de la Comunidad Andina, abriendo el camino para su reingreso.

¹² Sin lugar a dudas la IV Cumbre de las Américas que tuvo lugar en la ciudad de Mar del Plata, el 4 y 5 de noviembre de 2005, fue una clara demostración del fuerte consenso generado al interior del MERCOSUR, al que se les sumaría Venezuela, para rechazar los términos en los que había sido planteado el ALCA.

SUR y, en especial, su Consejo de Defensa se vio inmediatamente justificada ante la crisis que sacudió el continente en el conflicto entre Colombia, Ecuador y Venezuela en marzo de 2008, a partir del asesinato en territorio ecuatoriano de uno de los jefes de las FARC junto a otros guerrilleros, por parte del ejército colombiano.

Efectivamente, por un lado, la variable política de los acuerdos regionales constituye un elemento fuertemente aglutinador en torno a la idea de unidad y —en especial en esta última década— con independencia de la tutela de los actores internacionales hegemónicos, aunque por otro lado, resulta una variable difícilmente sostenible a largo plazo dado el cambiante escenario regional. Los tiempos de evolución de los intereses de los principales actores de la integración difícilmente perduran el tiempo necesario que requiere la maduración cognitiva de las sociedades y sus clases dirigentes, así como el lapso necesario para traducir eso en una construcción institucional acorde a este proceso (Cf. Palier y Surel, 2005).

Teniendo en cuenta los déficits pendientes del MERCOSUR, así como las estructuras minimalistas que conforman su arquitectura institucional, la estrategia adoptada para compensarlas podría leerse en clave de la superposición de nuevos acuerdos de la misma naturaleza intergubernamental: ALADI, MERCOSUR, Pacto Andino, UNASUR, además del Grupo Río¹³. Si bien estos acuerdos ratifican la voluntad de integración de los gobiernos de la región y trazan objetivos estratégicos para los países miembros, también refuerzan los esquemas “interpresidencialistas” (Malamud, 2001), los que a su vez dificultan la profundización de la integración (Santander, 2008: 108).

V. De la UNASUR a la OEA sin Estados Unidos

Hacia fines de 2008 fue lanzada una nueva y más ambiciosa iniciativa, en sintonía con el creciente peso mundial de Brasil en tanto actor clave del nuevo escenario multipolar. Antes de referirnos a la misma, es preciso destacar determinadas características tanto de la política exterior brasileña, como de su modelo de desarrollo y el contexto en el que estas se desenvuelven.

¹³ El Grupo Río fue creado en 1986 y reunía a 8 países: Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. En 1990 adhieren Bolivia, Ecuador, Chile, Paraguay y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM - en forma rotativa). En 2000 se suman Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana y, en 2005, Belice.

En los últimos años, Brasil viene participando activamente de la agenda internacional: se ha constituido en una de las potencias emergentes, conformando los denominados BRICs (Brasil, Rusia, India, China), que por sus características económicas, territoriales y poblacionales hacen de estos países claros actores relevantes en el tablero global. Ha intentado mediar en la crisis entre Irán y Estados Unidos en torno al derecho del primero al desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos, además de haber relanzado vínculos comerciales y de cooperación con países de África y Asia.

La apuesta brasileña al multilateralismo se refuerza durante las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007 y 2007-2011), al liderar el proceso de integración en América Latina y no sólo en el MERCOSUR. En este bloque ha tenido especial cuidado en la relación con Argentina y los conflictos comerciales, así como con Venezuela y la necesidad de preservar a su gobierno de su identificación lineal con el nuevo “eje del mal”. En el plano latinoamericano, ha mediado en la crisis colombiana, al tiempo que ha tenido una política activa en la inclusión de Cuba en el espacio regional.

Por otra parte, la apuesta energética brasileña en investigación, exploración y desarrollo le ha valido los anunciados descubrimientos de los “megayacimientos” petroleros y gasíferos en su plataforma submarina con lo que duplica sus reservas comprobadas (Folha de Sao Paulo, 09/11/2007), así como el desarrollo de los bio-combustibles como contracara de un cuestionado modelo de “desarrollo sustentable”.

En este contexto, se inscribe la millonaria compra a Francia de armas por 12.300 millones de dólares, entre las que Brasil adquirió 50 helicópteros de transporte, cuatro sumergibles, el primer submarino nuclear de la región, la transferencia tecnológica para la construcción de astilleros y la fabricación de este aparato, además del anuncio de la compra de 36 cazas de combate (El País, 08/09/2009).

De esta forma, en diciembre de 2008, se sucedieron cuatro cumbres de los distintos ámbitos de integración, llevadas a cabo en el Estado de Bahía: desde el MERCOSUR ampliado, la UNASUR, el Grupo Río y la Conferencia de América Latina y el Caribe (CALC). Como una gran apuesta al liderazgo regional, el país anfitrión logró simbolizar en semejante logística organizativa su pretensión de conducir el proceso de integración continental de acuerdo a sus propios tiempos.

En el marco de esta Multi-cumbre brasileña, que permitió reunir a 33 países de América Latina, fue calificada de histórica porque además de haber reunido a los presidentes de todos los países del continente con excepción de Estados Unidos y Canadá, entre otras cosas, permitió incorporar a Cuba al Grupo Río.

Hacia mediados de 2009, el golpe de Estado en Honduras y la destitución de su presidente, Manuel Zelaya, reeditando viejas prácticas militares latinoamericanas con la asistencia de los servicios de inteligencia estadounidenses en la región (Borón, 2009), mostraban la necesidad estratégica que implica un espacio de las características de la nueva comunidad.

De esta forma, los grandes acuerdos regionales tuvieron un nuevo capítulo el 23 de febrero de 2010. En Cancún (México) se reunieron 32 naciones en la cumbre de la Unidad de América latina y el Caribe y allí aprobaron la constitución de un nuevo organismo de integración política y económica: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El objetivo era incluir exclusivamente a América latina y el Caribe, de allí la referencia a “una OEA latinoamericana”¹⁴. A partir de entonces, la flamante Comunidad fusionará dentro de sí las cumbres que hasta ahora eran organizadas por el Grupo de Río —espacio de resolución de diferendos creado a partir de los enfrentamientos internos en Centroamérica— y la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC).

La importancia político-estratégica que implica contar con una asociación de las características de la flamante CELAC es indudable, aunque ello no debe confundirse con paliativos efectivos para complementar el déficit de implementación que arrastran las estrategias de integración llevadas a cabo en el seno del MERCOSUR. Ahora bien, una vez más la evolución de los tiempos políticos transcurren a una velocidad difícil de alcanzar por la temporalidad institucional y el decantamiento cognitivo que implicaría consolidar soberanamente esa comunidad a escala ampliada. Es decir, los tiempos de una integración ampliada, no permiten esbozar siquiera esquemas mínimos de integración negativa en el marco de este flamante acuerdo.

Por otra parte, los tiempos de construcción de estos acuerdos al reposar prácticamente sobre la misma estructura intergubernamental, es decir, desde sus presidentes, ministros de Relaciones Exteriores, sus diplomáticos y la administración pública concernida de acuerdo a los diversos temas tratados, hace que indefectiblemente la superposición institucional de los distintos acuerdos regionales dilate los tiempos de construcción o consolidación de esquemas de integración positiva.

Por lo tanto, los procesos de integración regional, en especial en el caso del MERCOSUR, esporádicamente oscilan entre la dilación de los tiempos de construcción de esa unidad política, económica y social, producto de proyectos como la UNASUR y la CELAC, y la construcción de instituciones

¹⁴ *Clarín*, “Lanzan una «OEA latinoamericana», sin socios del Norte”, Buenos Aires, 24 de febrero de 2010.

sólidas que logren avanzar hacia la “integración positiva” y que permitan salvaguardar la dinámica regional mas allá de los vaivenes político-económicos a los que los gobiernos de turno ya parecen haberse habituado. Aunque por lo general, el estado de la integración suele permanecer en mayor medida encorsetado dentro de la primera opción, producto de viejas rivalidades, desconfianzas recíprocas y la poca predisposición de los Estados a ceder posiciones ante sus socios mercosureños. De este modo, en la cartografía de la integración regional aparecen superpuestos unos sobre otros los diversos esquemas intergubernamentales de cooperación internacional, lo que tiende a agregarle mayor complejidad al juego de los distintos actores, lo cual no necesariamente implica profundizar el proceso de integración, sino muchas veces todo lo contrario.

A modo de cierre

Indudablemente la existencia del MERCOSUR le ha permitido a la subregión tener una presencia más trascendente a nivel internacional, a la vez que ha logrado ser considerado como interlocutor válido en tanto bloque regional por la UE y otros procesos de integración. Pero para que el MERCOSUR se transforme efectivamente en un actor de mayor peso, indefectiblemente debe estar dispuesto a realizar mayores sacrificios en materia de “cuotas nacionales” de soberanía. Y éste constituye el núcleo clave que será necesario profundizar si realmente existe voluntad política de avanzar con la integración.

Si tenemos en cuenta que la mayor parte de los países latinoamericanos experimentan fuertes pérdidas de soberanía de hecho, ante el poder de las grandes corporaciones —aunque sus clases dirigentes en modo alguno se referirían a ello en esos términos—, la soberanía nacional en ningún caso puede constituir la excusa para evitar la profundización del proceso de integración.

Es evidente que la responsabilidad principal recae sobre el socio mayor —dado que se trata de quien más arriesga—, aunque no es la única. Como parte de su apuesta estratégica hasta el momento, Brasil ha optado por reemplazar estos sacrificios por otras señales en pos de la integración, como la UNASUR que, aunque complementarias o convergentes con el proceso subregional, en cierta medida dispersan el objetivo central y estratégico de profundizar la estrategia de integración y, sobre todo, de encaminarse hacia una dinámica de integración positiva. Ello se explica más que por desinterés, por prioridades y, si bien desde la óptica de la clase dirigente brasileña el MERCOSUR constituye un proceso de una gran im-

portancia estratégica, no se encuentra ubicado entre sus principales prioridades. La superpoblada agenda de cuestiones brasileñas cuenta con problemas de integración interna que debe atender con cierta urgencia, además de una cargada agenda internacional que incluye negociaciones con economías más acordes al peso específico de la proppia.

En este contexto y teniendo en cuenta las abismales asimetrías entre los países del bloque que hacen de Brasil el líder natural de la región, resulta comprensible que sus gobiernos privilegien una estrategia de expansión regional, más que de una profundización del MERCOSUR. Aunque, esta estrategia interna de Itamaraty también choca con sus propios límites: para transformarse en la locomotora y el líder del proceso de integración, hace falta estar dispuestos a hacer importantes sacrificios, que el gigante regional recién pareciera comenzar a estar dispuesto a asumir.



Bibliografía

- BORÓN, Atilio (2009). "Honduras: la futilidad del golpe", ALAI, 28/06/2009, disponible en: <http://alainet.org/active/31281> (04/07/2009).
- BOUZAS, Roberto (2001). "El MERCOSUR diez años después ¿Proceso de aprendizaje o déja vu?", en: *Desarrollo Económico*, Vol. 41 (162), julio-Septiembre, Buenos Aires, pp. 179-200.
- DABÈNE, Olivier (2005). "La Relance du Mercosur. Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques", en: *Critique internationale* (26), Paris, janvier, pp. 35-46.
- . (1998). "L'Intégration régionale dans les Amériques Economie politique de la convergence", Les Études du CERI (45), Paris, Fondation nationale des sciences politiques, septembre.
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto (1996). "MERCOSUR y La Unión Europea: De la cooperación a la asociación", en: COUFFIGNAL, Georges, Germán A. y DE LA REZA (editores), *Los Procesos de integración en América latina. Enfoques y perspectivas*, Stockholm, Institute of Latin American Studies, Stockholm University, pp. 113-130.
- DE PAULA, José Carlos (2011). "El largo camino hacia la integración latinoamericana y caribeña", en: *MERCOSURABC*, 15 de junio, disponible en: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2845&IdSeccion=3>
- DREYZIN DE KLOR, Adriana (2010). "La Proporcionalidad en la composición del Parlamento del MERCOSUR y el desafío de las legislaciones electorales nacionales", *Revista Brasileira de Direito Constitucional* (15), jan./jun., pp. 13-25.
- ELIAS, Norbert (1997). *La Société des individus*, Agora, Paris.
- FERRER, Aldo (1996). "El MERCOSUR en un mundo global", en: CLEMENTI, Hebe (comp.), *La Dimensión cultural del MERCOSUR*, Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del C.B.C., Universidad de Buenos Aires, pp. 11-26.

- HALL, Peter A. (2000). "Le Rôle des intérêts des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés", en: *Revue Internationale de politique comparée*, 7 (1), Paris, Louvain-la-Neuve, De Boeck Université, pp. 53-92.
- HECLO, Hugh (1994). "Ideas, Interests, and Institutions", en: DOOD, Lawrence C. y JILLSON, Calvin, *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, pp. 366-396.
- MALAMUD, Andrés (2001). "Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR", en: PINTO, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 277-314.
- MEDEIROS, Marcelo de A. (1999). "L'Encadrement de la coopération intergouvernementale et la participation des unités infra-étatiques dans le MERCOSUR: Quelques éléments de réflexion", Table ronde N° 3: Les Intégrations régionales, Sixième Congrès de la Association française de science politique, 28/09 au 01/10.
- PALIER, Bruno; SUREL, Yves (2005). "Les 'Trois i' et l'analyse de l'état en action", en: *Revue française de science politique*, vol. 55, (1), febrero, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, pp. 7-32.
- PEÑA, Félix (2002). "Vigencia (como idea estratégica) y debilidades (como proceso) del MERCOSUR frente a la actual realidad mundial", en: *Revista Argentina de Ciencia Política* (5/6), 2001-2002, EUDEBA, diciembre, pp. 67-74.
- PIERSON, Paul (1996). "The Path to European Integration. A historical institutionalist analysis", en: *Comparative Political Studies*, vol. 29 (2), London, Sage, abril, pp. 123-163.
- QUERMONNE, Jean-Louis (2002). *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, Clefs/Politique, 5e édition recomposée et actualisée.
- RAPOPORT, Mario; MUSACCHIO, Andrés (2006). "El Mercosur y su encrucijada: entre la disolución y un replanteo radical", en: *Ecuador Debate* (68), agosto, pp. 7-18, <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1919/15/02.%20Coyuntura.%20EI%20Mercosur%20y%20su%20encrucijada...%20Mario%20Rapor.pdf>.
- SCHARPF, Fritz (2000). *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, Traduit de l'anglais par Roland Dehousse et Yves Surel.
- SANTANDER, Sebastian (2008). *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, IEE, Institut d'études européennes.
- SOLANAS, Facundo (2009). "El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la 'mercosurización' de las políticas públicas", en: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (20). Consultado en <http://epaa.asu.edu/epaa/>
- SOLANAS, Facundo (2007). "El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino", tesis de doctorado de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires (no publicada).
- VENTURA, Deisy (2003). *Les Asymétries entre le MERCOSUR et l'Union européenne: Les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, L'Harmattan.

Fecha de recepción: 30/09/11.

Fecha de aceptación: 11/04/12.