



# **El MERCOSUR político: orígenes, evolución y perspectivas**

**Alberto J. Sosa**  
Marzo 2008

## Índice:

- 1) Introducción
  - 1.1) Antecedentes
  - 1.2) Alianza Argentina-Brasil
  - 1.3) Evolución reciente del MERCOSUR
  
- 2) Características sobresalientes del MERCOSUR político
  - 2.1) Brasil “país ballena”
  - 2.2) ¿Brasil jugador global?
  - 2.3) Hegemonía cooperativa
  - 2.4) Alianza Argentina-Brasil, a la que adhiere Venezuela
  
- 3) Conflictos y amenazas
  - 3.1) Asimetrías
  - 3.2) ¿TLCs: integrarse o desintegrarse?
  - 3.3) Fábrica de pasta de celulosa en Uruguay
  - 3.4) Disputa Lula-Chávez por el liderazgo
  - 3.5) Narcotráfico y crimen organizado
  
- 4) Rol político del MERCOSUR: ¿estabilizador y/o transformador?
  
- 5) Consideraciones finales

## El MERCOSUR político: orígenes, evolución y perspectivas

Alberto J. Sosa  
Marzo 2008

### 1) Introducción

La mayoría de los estudios y análisis sobre el MERCOSUR se ocupan fundamentalmente de sus aspectos comerciales y de sus negociaciones económico-comerciales con los Estados Unidos de América (EUA) y con la Unión Europea (UE). Salvo excepciones, los aspectos relacionados con su probable estrategia para la construcción de poder y un consecuente mercado ampliado protegido, así como su rol político en el sistema mundial no han sido suficientemente debatidos. Sin embargo, aquella tendencia felizmente exhibe desde tiempo reciente una inflexión.

Este trabajo tiene por objeto analizar los orígenes, evolución y las perspectivas del rol político del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En su primera parte, consignamos sumariamente sus raíces y parentesco con la alianza del ABC<sup>1</sup> (Argentina, Brasil y Chile), así como su devenir y cristalización en la alianza argentino-brasileña de los 80' (XX) y en el Tratado de Asunción.

La segunda parte, señalamos las que consideramos características sobresalientes del MERCOSUR político. A saber: Brasil "país ballena"; Brasil "jugador global"; la "hegemonía cooperativa"; y la alianza Argentina-Brasil-Venezuela.

La siguiente, se refiere a sus conflictos y amenazas: asimetrías; Tratados de Libre Comercio (TLCs); contencioso argentino-uruguayo; la disputa por el liderazgo Regional; y el narcotráfico y el crimen organizado.

El cuarto capítulo, se interroga sobre el sentido del rol político del MERCOSUR, en su zona de influencia: ¿estabilizador y/o transformador?

Finalmente, esbozamos unas breves consideraciones sobre el MERCOSUR político, haciendo hincapié en un escenario deseable y optimista.

#### 1.1) Antecedentes

Entendemos que la génesis del MERCOSUR político se encuentra en la iniciativa del ABC de 1915<sup>2</sup>, configurado por Argentina, Brasil y Chile, que tenía por objeto instaurar una suerte de equilibrio de poder en el Cono Sur del hemisferio americano, replicando de alguna manera el modelo vigente en la Europa pos-napoleónica.

Este emprendimiento tenía dos rasgos sobresalientes. El primero, evitar la carrera armamentista entre dichos poderes sudamericanos. Segundo, ejercer algún tipo de mediación o de buenos oficios, en los casos de amenaza de intervención o de intervención efectiva, por parte de potencias hegemónicas en el territorio de América Latina.

---

<sup>1</sup> Tratado del ABC firmado el 25 de Mayo de 1915, en la ciudad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Argentina, Brasil y Chile eran, en aquél momento (principios del siglo XX), según la opinión del historiador chileno Mario Barros, los tres países más importantes de América del Sur, los más organizados y poderosos, con capacidad para exhibir, cada cual dentro de sus respectivas áreas, cierta irradiación espiritual que les permitía neutralizarse recíprocamente. Cfr. Moniz Bandeira L. A. "Argentina, Brasil y EUA. De la Triple Alianza al MERCOSUR". Grupo Editorial NORMA. Bs. As. Argentina. 1ª edición, Marzo 2004, pág.114.

En este sentido, cabe destacar que Bartolomé Mitre<sup>3</sup> y Julio Argentino Roca<sup>4</sup> en Argentina, así como el barón de Río Branco<sup>5</sup> en el Brasil de la I República, fueron los precursores del ABC<sup>6</sup>.

EL ABC actuó en distintas oportunidades. Por ejemplo, en el caso Alsop & Co. en Chile<sup>7</sup>; en la secesión de Panamá<sup>8</sup>; y en la invasión de EUA (1914) a territorio mexicano<sup>9</sup>; etc.

En los casos señalados, la intervención política del ABC se manifestó ex post-facto, con el objeto de morigerar o remediar la ingerencia extranjera en América Latina. Desempeñaba un rol regulador y/o estabilizador, cuando deflagraba algún contencioso.

Recién, a fines de los 40' y principios de los 50', durante la 1ª y la 2ª presidencia de Perón<sup>10</sup> el ABC adquiere otra dimensión. En este caso, es el núcleo de un proceso de construcción de un Bloque Austral. Perón en su discurso en la Escuela Superior de Guerra del 11 de Noviembre de 1953 expresó que Argentina, Brasil y Chile, individualmente considerados configuraban unidades económicas insuficientes. Por el contrario, juntos podrían conformar una de las más importantes unidades económicas del mundo. Asimismo, manifestó "que realizada esta unión, caerán a su órbita los demás países sudamericanos, que no serán favorecidos por la formación de un nuevo agrupamiento y probablemente no lo podrán realizar de manera alguna, separados o juntos, en pequeñas unidades<sup>11</sup>". En este sentido, el ABC es percibido como un proyecto de construcción de poder y de un único mercado aduanero, en la parte austral de las Américas.

Perón estimaba que su alianza con Vargas<sup>12</sup> era el eje del proceso de integración, sumando a Chile y a otros países de América del Sur como Ecuador, Bolivia y Paraguay. No obstante, sus afinidades políticas, estos mandatarios no llegaron a reunirse. Joao B. Lusardo<sup>13</sup>, embajador de Brasil en Argentina, consigna siete encuentros entre cada uno de los presidentes con emisarios del otro.

Aunque la Argentina de Perón no suscribió un tratado de unión económico-comercial con el Brasil de Vargas, a quién el presidente de Argentina consideraba su principal aliado, sí lo hizo con Chile, Paraguay, Bolivia y Ecuador. El suicidio de Vargas (1954) y el derrocamiento de Perón (1955), en virtud de un golpe de Estado, abortaron este proceso.

<sup>3</sup> Presidente de la República Argentina (1862/68) y director fundador del diario La Nación.

<sup>4</sup> Presidente de la República Argentina (1880/86 y 1898/1904).

<sup>5</sup> Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Brasil (1902/12).

<sup>6</sup> Capitán NEMO (Guillermo Heins). "El Pacto del ABCP-Argentina-Brasil-Chile-Perú". Ediciones Argentinas "Cóndor". Colección El Mundo de Hoy-Vol. IX. Agentes exclusivos para la venta Editorial Tor s/f, Bs. As. Argentina, páginas 35, 40, 44 y 52.

<sup>7</sup> Bajo la presidencia de Howard Taft, el gobierno de EUA, desplegando la "diplomacia del dólar", reanudó un viejo y controvertido reclamo, relativo a la empresa Alsop & Co., por medio de un ultimátum para que el gobierno de Chile le pagase dentro del plazo de 10 días la suma de U\$S 1 millón, a título de indemnización. Argentina y Brasil se unieron en defensa de Chile y la cuestión terminó amigablemente. EUA informó que el ultimátum no se cumpliría. Cfr. Moniz Bandeira L. A. "Argentina, Brasil y EUA. De la Triple Alianza al MERCOSUR". Grupo Editorial NORMA. Bs. As. Argentina. 1ª edición, Marzo 2004, pág. 100.

<sup>8</sup> Cuando Panamá se separó de Colombia (1903), por directa influencia del Presidente de los EUA Theodore Roosevelt, Río Branco lamentó el acontecimiento y decidió que sólo reconocería a la nueva República de acuerdo con Argentina y Chile, pues las tres naciones debían actuar simultáneamente, fortalecidas por la unidad de sus puntos de vista y de procedimientos. Cfr. Moniz Bandeira L. A. "Argentina, Brasil y EUA. De la Triple Alianza al MERCOSUR". Grupo Editorial NORMA. Bs. As. Argentina. 1ª edición, Marzo 2004, pág. 90.

<sup>9</sup> La Administración Wilson invadió territorio mexicano, ocupando el puerto de Veracruz. Esta intervención provocó protestas en varias ciudades de América latina y casi implicó a EUA en una guerra contra todo México. El ABC ofreció sus buenos oficios pues percibió dicha intervención como "un precedente de incalculable trascendencia". La indiferencia ante la ocupación implicaba aceptar la intervención de los EUA en las luchas internas de los países latinoamericanos, bajo el pretexto de la defensa de los derechos y patrimonios de sus ciudadanos (corolario Theodore Roosevelt a la doctrina Monroe). Finalmente la guerra entre México y EUA no estalló y la mediación del ABC condujo a la Conferencia de Niagara Falls y a un acuerdo por el que el general Huerta renunciaba a la presidencia de México y se instituyó un gobierno provisional.

Cfr. Moniz Bandeira L. A. "Argentina, Brasil y EUA. De la Triple Alianza al MERCOSUR". Grupo Editorial NORMA. Bs. As. Argentina. 1ª edición, Marzo 2004, págs. 113/14.

<sup>10</sup> Presidente de la República Argentina (1946/52; 1952/55; y 1973/74).

<sup>11</sup> Perón J. D. "La Hora de los Pueblos", Ed. Pleamar, Bs. As. Argentina, 1973, pág. 84. Cfr. Moniz Bandeira. "S. Pinheiro Guimaraes, eleito por la UBE, intelectual do ano 2006". Noviembre 2007 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

<sup>12</sup> Presidente del Brasil (1930/45; y 1951/54).

<sup>13</sup> Embajador de Brasil en Argentina en tres oportunidades, a saber: la primera desde 10/05/1945 hasta 20/10/1945; la segunda desde 18/05/1946 hasta 06/02/1947; la tercera y última desde 24/08/1951 hasta 30/10/1953.

Los presidentes Arturo Frondizi (Argentina), Janio Quadros (Brasil) y Jorge Alessandri (Chile), a principios de la década del 60', se mostraron partidarios de coordinar políticas tanto en el nivel hemisférico como en el mundial. Sin embargo, esta experiencia se desvaneció casi nonata ya que tenía que desenvolverse en un contexto de guerra fría, agudizado en América Latina por el fenómeno castro-comunista.

Argentina-Brasil suscribieron la Declaración de Uruguayana y Argentina-Chile la Declaración de Viña del Mar. Chile- Brasil por su lado, no suscribieron un documento de estas características. La visita del presidente Goulart a Santiago de Chile el 22 de Abril de 1963, fue la primera que realizara un presidente brasileño a este país y también la primera a un país sudamericano, distinto de la Argentina. Sin embargo, cabe destacar que Arturo Frondizi fue anti-integracionista. Su apotegma en materia de política exterior en América Latina era: primero el desarrollo del mercado nacional argentino y luego en una fase posterior la integración. El gobierno militar brasileño, a partir de Abril de 1964 fue también industrialista y anti-integracionista, al igual que el gobierno argentino del general Juan C. Onganía (1966/70). El Presidente de Chile Eduardo Frei (1964/70), en este sentido, era una "rara avis", ya que la integración de América Latina se convierte en uno de los ejes de su política exterior.

Salvador Allende (1970/73), acosado por sus problemas domésticos, abandonó el discurso y la praxis integracionista de su predecesor Eduardo Frei.

## 1.2) Alianza Argentina-Brasil

Luego de los gobiernos militares que planteaban sus hipótesis de conflicto con los Estados vecinos, el retorno de la democracia en la década del 80' posibilitó la negociación y concreción de una alianza argentino-brasileña, en vísperas del colapso soviético, de la globalización y del unipolarismo militar de los EUA.

El proceso de integración Argentina-Brasil (Acuerdos Alfonsín<sup>14</sup>-Sarney<sup>15</sup> 1985/86) tenía un objetivo político-estratégico. Su propósito inicial era superar la rivalidad económica, política y militar entre ambos países, a través de un programa gradual y equilibrado de apertura comercial recíproca y de la creación de mecanismos de desarrollo industrial y tecnológico para configurar el núcleo de un futuro mercado común, que sirviese de base a un Estado supranacional, en el Cono Sur de las Américas.

Ambos presidentes coincidían en que la concertación político-diplomática<sup>16</sup> entre la Argentina y Brasil, permitiría alcanzar la integración efectiva de América del Sur.

La consolidación de esta iniciativa se produjo con la suscripción del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (29 Noviembre 1988), por el cual ambos países se comprometieron a constituir un espacio común, mediante la remoción gradual, en un plazo de 10 años, de todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios, posibilitando la libre circulación de bienes y de servicios, así como la armonización y coordinación de sus políticas aduaneras, fiscales, monetarias, cambiarias, agrícolas e industriales, entre otras. Esta alianza se proponía constituir un polo de gravitación que contribuyese a neutralizar y/o a mitigar las consecuencias negativas de las decisiones de la macro-estructura del sistema mundial<sup>17</sup>, así como a establecer nuevos

---

<sup>14</sup> Presidente de la República Argentina (1983/89). Tomó la iniciativa e invitó al Presidente electo del Brasil Tancredo Neves a conversar sobre una alianza bilateral.

<sup>15</sup> Presidente de la República Federativa del Brasil (1984/90).

<sup>16</sup> Coordinarían sus políticas exteriores, actuando en forma solidaria en el ámbito internacional, como ya lo hacían en el Grupo de Apoyo a Contadora y en la creación del Consenso de Cartagena que intentó unificar la posición del Continente en la cuestión de la deuda externa.

<sup>17</sup> Organizaciones internacionales que se hallan bajo control de la Tríada como el Grupo de los Siete (G-7); la Organización Mundial de Comercio (OMC); el Fondo Monetario Internacional (FMI); y el Banco Mundial (BM); o bajo el control de EUA y asociados como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

criterios de interlocución con los EUA, con la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y con los demás Estados de América del Sur<sup>18</sup>

Los acuerdos bilaterales Argentina-Brasil y el posterior Tratado de Asunción modificaron el equilibrio geopolítico sudamericano, deshaciendo los tradicionales ejes Brasil-Chile y Argentina-Perú y despojando a Paraguay, Uruguay y Bolivia del ejercicio de una política pendular que aprovechaba la rivalidad entre aquéllos.

La citada alianza no cumplió un rol estabilizador en su entorno geográfico inmediato. Ambos países integraron el Grupo de Apoyo a Contadora y se involucraron en la solución del conflicto centroamericano, acompañando a México y otros países de América Latina. En este momento, no se percibía en las élites una divisoria de aguas entre los problemas localizados al norte y al sur del istmo de Panamá.

Teniendo en cuenta las derivaciones de la guerra de las Malvinas (1982), es decir la presencia militar británica y la situación general del Atlántico Sur, Brasil propuso ante la Asamblea General de la ONU, con el apoyo de Argentina<sup>19</sup> y de Uruguay, su desmilitarización y conversión en una zona de paz y de cooperación. La Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) fue establecida en 1986 por los 24 países de África y de América Latina bañados por el Atlántico Sur, para encontrar formas de integración y de colaboración conjuntas en el ámbito económico-comercial, en la cooperación científica y técnica; y en la ejecución de iniciativas de carácter político-diplomático<sup>20</sup>.

### 1.3) Evolución reciente del MERCOSUR.

El sesgo político implícito en el ABC y en el Acuerdo Alfonsín-Sarney, se desdibujó en el Tratado de Asunción<sup>21</sup>, que instituyó el MERCOSUR. Los Presidentes Menem<sup>22</sup>-Collor de Mello<sup>23</sup> decidieron abandonar los aspectos relacionados con el desarrollo industrial y tecnológico simétricos del Acuerdo Argentina-Brasil. Por ello, el MERCOSUR devino fundamentalmente un esquema de reducción automática, hasta la completa eliminación de las barreras comerciales, creando una zona de libre comercio (ZLC) que incluía a Paraguay y a Uruguay y también una Unión Aduanera (UA) con una tarifa externa común<sup>24</sup>.

El patrón comercial del MERCOSUR, basado en la apertura de los mercados sin una política industrial o de reorganización sectorial, no previó que la creación de un territorio económico único, entre países tan distintos, produciría desequilibrios económicos sectoriales y regionales, como consecuencia del diferente dinamismo y estadio de desarrollo industrial de sus asociados. Tampoco se previó que dicho proceso de integración comercial tenía que acompañarse de políticas compensatorias y de la armonización efectiva de las políticas fiscales, cambiarias, entre otras, de sus Estados Partes.

Con los demás Estados de América del Sur se proyectó (1993)<sup>25</sup> establecer una zona de libre comercio, profundizando los acuerdos ya vigentes en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>26</sup>, que se concordó en Diciembre de 2003.

<sup>18</sup> Luiz Alberto Moniz Bandeira. "Argentina, Brasil y EUA. De la Triple Alianza al MERCOSUR. Grupo Editorial NORMA. Bs. Aires, 1ª edición, 2004, págs. 417/19.

<sup>19</sup> La dictadura militar argentina (1976/83), había propuesto una alianza con el régimen racista sudafricano y la conformación de un pacto militar del Atlántico Sur (OTAS), en el que participarían también Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile. El conflicto argentino-chileno por el canal de Beagle y la oposición del gobierno militar del Brasil frustraron la iniciativa. Cfr. Alberto J. Sosa "Atlántico Sur: ¿ OTAS o zona de paz?" 1985 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

<sup>20</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil. Grupos y organismos políticos. Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

<sup>21</sup> Marzo 1991. Suscripto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Recién en 1996 los cuatro Estados fundadores del MERCOSUR suscriben la Declaración sobre Compromiso Democrático y en 1998 el Protocolo de Ushuaia. Bolivia y Chile adhirieron a ambos instrumentos.

<sup>22</sup> Argentina (1989/95 y 1995/99).

<sup>23</sup> Brasil (1990/92).

<sup>24</sup> Ambos presidentes concordaban en la formación de una zona de libre comercio, en el que cada Estado gestionase autónomamente su política comercial externa. Sin embargo, el Itamaraty los convenció de la necesidad de construir una unión aduanera.

<sup>25</sup> Presidente Itamar Franco del Brasil y gestión ministerial de Celso Amorim.

La profunda crisis económico-social de la Argentina impuso un cambio de rumbo a su política económica. El Presidente Eduardo A. Duhalde, durante el colapso del 2001/02, abandonó la convertibilidad y adoptó un patrón de crecimiento basado en un tipo de cambio alto, diferenciado y con retenciones a las exportaciones, posibilitando la recuperación económica del país y de su sector industrial sustitutivo de importaciones. Por otra parte, el gobierno argentino declaró la suspensión del pago de su deuda externa, renegociando la misma con los acreedores privados, a través de la realización de una quita sustancial. Asimismo, canceló la deuda con el FMI y tiene pendiente la negociación con los acreedores del Club de París.

La llegada al gobierno del presidente Lula y del presidente Kirchner en una etapa post-neoliberal, dio al MERCOSUR (2003) una mayor impronta política<sup>27</sup>, que la que tuvo durante los 90<sup>28</sup>.

Los países centrales piden a los Estados Partes del MERCOSUR su adhesión a acuerdos internacionales que establecen la apertura de los mercados para los bienes industriales, para el movimiento de los capitales y para los servicios. Sin embargo, no están dispuestos a liberalizar las transacciones de bienes agrícolas, agroindustriales, de la tecnología (cada vez más protegida, por medio de los derechos de propiedad intelectual) y de la mano de obra. Pretenden liberalizar todo aquello que les interesa y no abrir mano en lo que es de interés para países como Argentina y Brasil. Los TLCs, propiciados por los países miembros de la Tríada, constituyen modos de gestionar la política económica doméstica y la inserción externa de los Estados adherentes de la periferia.

Por las razones precedentes, los Estados Partes del MERCOSUR no adhirieron a los mandatos regulatorios del ALCA y/o de los TLCs, configurando su propio Bloque. Esto les permite participar en forma más eficiente en el mundo, sin ser absorbidos por otro Bloque o país.

Brasil declaró a Suramérica y básicamente al MERCOSUR como una de las dos principales prioridades de su política exterior. Hasta mediados de los años 80' careció de una proyección Regional convincente. La política exterior de Brasil estuvo dirigida principalmente a ganar peso en la agenda internacional. A partir del MERCOSUR modificó su posición respecto de América del Sur y/o Latinoamérica, a través de una mayor interdependencia económica y responsabilidad política, ejerciendo en ciertas ocasiones el papel de mediador político.

Argentina, si bien destacó la prioridad del MERCOSUR dentro de su política externa, señaló sus reparos respecto de América del Sur. Para su gobierno no todos los países revestían la misma entidad. Colombia y Perú (menos aún Guyana y Surinam), no tenían la misma importancia que los demás Estados fundadores del MERCOSUR o que los limítrofes Bolivia y Chile o que los petroleros Venezuela y Ecuador. Sin embargo, últimamente el Palacio San Martín modificó su postura, respecto de América del Sur<sup>29</sup>.

Por su lado Venezuela<sup>30</sup>, manifestó su interés en incorporarse al MERCOSUR y en participar en la conformación de un Bloque que fortaleciese la estructura económica y política del conjunto en el sistema internacional.

---

<sup>26</sup> Cfr. María Helena Tachinardi. "Acuerdo corona 43 años de integración del sistema ALALC-ALADI" [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar) Diciembre 2003. Forman parte de la ALADI: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y México.

<sup>27</sup> Para este tema Cfr. Mariana Vázquez-Rubén Geneyro. "La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR actual" [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar) Abril 2006.

<sup>28</sup> La Argentina del Presidente Menem había adoptado la convertibilidad, se convirtió al credo neoliberal y devino aliado extra-OTAN, como culminación de sus "relaciones carnales" con los EUA.

<sup>29</sup> El Itamaraty y en fecha más reciente el Palacio San Martín recomiendan la incorporación de Guyana y Surinam a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Sobre la postura del Palacio San Martín Cfr. Roberto García Moritán. "Consideraciones sobre las nuevas fases de la Integración latinoamericana" Res Diplomata, Noviembre 2007, pág.33 <http://www.isen.gov.ar/index1.html>

<sup>30</sup> La solicitud de ingreso de Venezuela fue presentada en Septiembre del 2005 y en Julio de 2006 se firmó el Protocolo de su Adhesión al MERCOSUR.

La construcción del Bloque, según la visión neo-desarrollista<sup>31</sup> del Itamaraty, sólo puede alcanzarse restaurando la idea fuerza del desarrollo económico con base en el mercado interno (hoy el MERCOSUR<sup>32</sup>), con el pleno empleo de los factores nacionales y Regionales de producción y de generación y absorción de tecnologías, apropiadas a las características productivas de dichos países, transformando las relaciones económicas con los socios tradicionales y posibilitando la apertura de nuevos mercados externos<sup>33</sup>.

La alianza estratégica Argentina-Brasil es una prioridad para ambos países y también una necesidad para la defensa de sus intereses. Tanto el MERCOSUR como América del Sur tienen tres tareas prioritarias: a) la construcción de una razonable red de comunicación (infraestructura vial, ferroviaria, hidrovial y aérea); b) la red energética; y c) el financiamiento a través, entre otros, del Banco del Sur, de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES).

El MERCOSUR es el núcleo duro de América del Sur. En materia de geopolítica y de infraestructura Argentina prioriza el eje Norte-Sur y Brasil el Este-Oeste. El MERCOSUR dispone de un valor agregado: el arancel externo común y su aspiración de perfeccionar su unión construyendo un mercado común a través del Código Aduanero, de la eliminación del doble cobro de la tarifa externa y la interconexión de sus aduanas. Su agenda contiene un conjunto de normas de conducta para sus integrantes, basadas en la cooperación, en la estabilidad y la seguridad.

## 2) Características sobresalientes del MERCOSUR político:

### 2.1) Brasil “país ballena”

Brasil cofundador y uno de los principales miembros del MERCOSUR, es considerado uno de los “países ballena”.

Dentro de los diez principales países del mundo, clasificados por su porte económico, sólo tres (EUA, China y Brasil) poseen simultáneamente las siguientes condiciones: mayor territorio, mayor población y mayor PBI.

Brasil es el 5º país por su tamaño; el 5º por su población y el 10º por su porte económico. Asimismo, tiene más del 50% del territorio, de la población y del PBI de América del Sur<sup>34</sup>. Tiene fronteras con nueve países y con la Guyana francesa y parte de su territorio se encuentra más próximo al Pacífico que al Atlántico, como en el caso del estado de Acre.

Este país ha sido incluido por Goldman Sachs<sup>35</sup> dentro del grupo BRIC (Brasil, India, Rusia y China), al que pronostica un futuro promisorio en el sistema mundial.

Henry Kissinger, en su momento Jefe del Departamento de Estado de la Unión Americana, calificó a Brasil de “influyente Regional” y advirtió que “hacia donde se incline, se inclinará América Latina”. El ex Canciller le atribuía facultades de “gendarme Regional” y/o “Estado mediador y pacificador” en su hinterland.

Según la terminología del Itamaraty los “países ballena<sup>36</sup>”, se caracterizan por su gran dimensión geográfica, demográfica y económica y por el hecho de que cuando se ponen en marcha, sacuden al sistema mundial.

<sup>31</sup> La integración es un proceso de desarrollo compartido, sin división ricardiana del trabajo.

<sup>32</sup> PBI (PPA) es de U\$S 2.464.343,8 millones.

<sup>33</sup> Pinheiro Guimaraes S. “Desafíos brasileiros na era dos Gigantes”. Contraponto Editora Ltda. Río de Janeiro. 1ª edición, Abril 2006, páginas 382/83.

<sup>34</sup> Pinheiro Guimaraes S. “Desafíos Brasileiros na era dos Gigantes”. Contraponto Editora Ltda.. 1ª edición, Abril 2006, pág. 322.

<sup>35</sup> Uno de los grupos de inversión más grandes del mundo, asesor de importantes corporaciones, grandes gobiernos y ricas familias, bautizó a estos países BRIC, señalando que tienen en común territorios extensos, numerosa población, abundantes recursos naturales y cifras de crecimiento y de participación elevadas en el comercio y en las inversiones mundiales.

<sup>36</sup> Dentro de esta categoría se encuentran la República Popular China, la India, Rusia, Brasil e Indonesia.

Si bien forman un grupo heterogéneo, los “ballena” comparten las siguientes características:

- ejercen un liderazgo Regional<sup>37</sup>, a través de su influencia política y geoestratégica. Disponen de recursos materiales, organizativos e ideológicos para la construcción de un proyecto Regional. Asimismo, mantienen una interdependencia política y económica con sus vecinos.
- aparecen como indispensables para la construcción de un diálogo político internacional, que contribuya a la configuración de la estructura de la “governabilidad global”, sea por el tamaño de sus economías o por su rol central para el desarrollo económico Regional. Dicho rol puede ser positivo, si actúan como motor del crecimiento, aunque puede ser negativo si obstaculizan el despliegue de otros países de su vecindad.
- son más multifacéticos que las economías más pequeñas y pobres. Tienen centros de crecimiento industrial y de innovación que resultan de importancia internacional, no obstante sus disparidades sociales y regionales.
- son países con gran heterogeneidad social y en general, sus gobiernos deben enfrentar los desafíos que presentan la construcción de consenso y el respeto por la democracia y el pluralismo.
- tienen importancia para el desarrollo político, estabilidad y seguridad de sus Regiones. Pueden desempeñar un rol central en los procesos e iniciativas de cooperación e integración. Frecuentemente actúan como intermediarios en conflictos violentos y en guerras que ocurren en sus Regiones en las que asumen, cada vez más, responsabilidades en misiones de paz en las que proveen personal militar y civil.
- juegan un rol central en temas relacionados con la protección global del ambiente y del comercio internacional, así como en las Naciones Unidas.
- cuando los países “ballena” avanzan sobre “cuestiones políticas centrales”, actúan como multiplicadores positivos para sus vecinos, por ejemplo promoviendo el desarrollo industrial y tecnológico o -a veces- garantizando la vigencia de la democracia y/o los derechos humanos o la paz, la cooperación y la integración.

Brasil si bien registró un nivel de desarrollo relativamente importante durante el siglo XX, su estructura social aún mantiene un alto nivel de pobreza y de desigualdad social<sup>38</sup>. Éstas características pueden obstaculizar su promoción política y desarrollo sustentable.

## 2.2) ¿Brasil jugador global?

Brasil, impulsó y gestionó la conformación del G-20<sup>39</sup>, del G-4<sup>40</sup> y del Foro IBAS (India, Brasil y

<sup>37</sup> Un hecho positivo sería que la inclinación de Brasil se oriente, en el sentido de liderar a Sudamérica, hacia el desarrollo industrial y tecnológico sustentable y que otros países clave como Argentina y Venezuela, por ejemplo, también se orienten en el mismo sentido.

<sup>38</sup> “O Paradoxal século brasileiro”. O Estado de Sao Paulo. Octubre 2003. Brasil si bien aumentó su PBI 110 veces entre 1901/2000, aún mantiene sus desigualdades sociales, reproducido en Octubre 2003, [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar).

Cfr. “O Brasil chegou a maturidade”. Reportagem do jornal Los Angeles Times (03/ 01/2008) diz que depois de varias crises, a economia brasileira decolou. Chris Kraul, Sao José Dos Campos. La citada nota hace hincapié en tres empresas: 1) Embraer, fabricante de aeronaves comerciales de Sao Paulo; 2) Odebrecht constructora del Salvador, que participa en proyectos de obras públicas internacionales como la expansión del canal de Panamá; y 3) en la semiestatal Petrobrás.

<sup>39</sup> Agrupación de países creada luego de la finalización de la V Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún (México) 10/14 Septiembre 2003. Procura abordar y resolver las distorsiones y restricciones que afectan el comercio agrícola, en particular, los subsidios a la producción y a la exportación, así como otras medidas que distorsionan el comercio y obstaculizan el acceso de los productos de los países en vías de desarrollo a los mercados de los países centrales (por ej. EUA, UE y Japón). Está integrada por los cinco Estados Partes del MERCOSUR, por Bolivia, Ecuador, Chile, México, China, India, Indonesia, Sudáfrica, Nigeria, Egipto, etc. <http://www.g-20.mre.gov.br/members.asp>

<sup>40</sup> Funcionan dos G-4. El primero relacionado con las aspiraciones de los Estados que pretenden acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (Alemania, Brasil, India y Japón). El segundo, relacionado con las

Sudáfrica)<sup>41</sup>, fortaleciendo sus relaciones con el resto de los miembros del BRIC, aunque sincrónicamente evitó los enfrentamientos “ideológicos” con los miembros de la Tríada.

Por otra parte, Brasil conjuntamente con China, India, México y Sudáfrica ha sido invitado a las sesiones periféricas del G8.

La India, Brasil y Sudáfrica tienen un destacado rol en sus respectivas Regiones y disponen de una creciente influencia internacional.

Los tres son países democráticos, exhiben graves desigualdades sociales, distan de ser grandes potencias y tienen entre sí diferencias importantes. India es el 2º país más poblado del mundo (1.094 millones), posee armamento nuclear y misilístico. Brasil tiene 186 millones de habitantes y Sudáfrica 45 millones. Los dos últimos países no poseen armas atómicas.

Brasil y en menor medida la India poseen una escala geográfica de carácter continental.

Mientras la India sostiene una estrategia de desarrollo e inserción externa de tipo individual, las estrategias de Brasil y Sudáfrica se expresan a través de la conformación de Bloques, coligados con los Estados vecinos. Brasil desde el MERCOSUR y/o la Unión de Naciones del Sur (UNASUR). Sudáfrica<sup>42</sup> desde la South African Custom Union (SACU). Ambos procuran una política de cooperación y desarrollo, aunque ninguno de los asociados a Sudáfrica posee el potencial de los asociados a Brasil (Argentina<sup>43</sup> y Venezuela<sup>44</sup>).

El Foro IBAS se encuentra en una primera etapa de su desenvolvimiento, ha avanzado en temas de coordinación y de articulación política. Si tiene éxito en coordinar criterios en determinados temas, posiblemente disfrute de las condiciones necesarias para acrecentar su influencia y prestigio en grupos de países que también operan en el nivel global.

IBAS fue concebido en 2003 para contrarrestar al Grupo de los Ocho (G-8) países más poderosos y promover la cooperación Sur-Sur.

Recientemente celebró su 2ª Cumbre en Pretoria<sup>45</sup>. No obstante, la aparente no complementariedad de las economías de estas tres populosas democracias de la periferia del sistema mundial, sí convergen en su demanda de incorporación en el Consejo de Seguridad, en la liberalización de los mercados agrícola y agroindustrial en la Ronda de Doha y en la fabricación de etanol a partir de la caña de azúcar.

### 2.3) Hegemonía cooperativa

Brasil es quizás el único de los “ballena” que tiene una estrategia de hegemonía<sup>46</sup> cooperativa con su vecindario, promoviendo la configuración de un Bloque económico-comercial y político-diplomático de carácter supra-estatal.

---

negociaciones tendientes a alcanzar un acuerdo general en la Ronda de Doha. Está conformado por la UE, EUA, India y Brasil. Argentina toma distancia del primero y respalda el segundo.

<sup>41</sup> Sarah-Lea John de Sousa. “India, Brasil, Sudáfrica (IBAS) ¿un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?”. FRIDE, Abril 2007 [www.fride.org](http://www.fride.org)

<sup>42</sup> Este país –a diferencia de Brasil- no dispone de un vecino y asociado de las características de la Argentina. Este último es calificado como país “emergente” y “ancla”, aunque no con el mismo rango que Brasil, por el Gobierno de la RFA. Cfr. Anchor countries –Partners for Global Development-A BMZ position paper. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. December 2004 [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

<sup>43</sup> Su PBI (PPA) es de U\$S 599.257,8 millones; mientras que el de Sudáfrica es de U\$S 576.400 millones, siempre medido según el criterio de PPA. Por su lado, los integrantes del SACU son: Botswana PBI (PPA) U\$S 17.530 millones; Lesotho PBI (PPA) U\$S 5.008 millones; Namibia PBI (PPA) U\$S 15.040 millones; y Swazilandia PBI (PPA) U\$S 5.910 millones.

<sup>44</sup> PBI (PPA) es de U\$S 181.886 millones.

<sup>45</sup> La 1ª Cumbre se celebró en Brasilia el 13 de Septiembre de 2006 y la 2ª en Pretoria el 17 de Octubre de 2007.

<sup>46</sup> Hegemonía, en el sentido gramsciano que destaca la preeminencia de la dirección cultural e ideológica. Cfr. Hugues Portelli. “Gramsci y el bloque histórico” Siglo XXI Argentina Editores S. A. Buenos Aires, 1ª edición en español, Abril 1973. Traducción de María Braun, página 70. La hegemonía brasileña en el MERCOSUR y en la UNASUR se manifiesta también a través de las ideas y de la acción de cuadros de su burocracia gubernamental y de sus intelectuales orgánicos. Es el principal proveedor de ideas en estos procesos de integración.

Las condiciones para la estrategia de una hegemonía cooperativa están dadas por la posibilidad de disponer de una **capacidad de poder agregado**, o sea de convencer a un número suficiente de Estados vecinos de apoyar su proyecto Regional, compartiendo el poder con los más débiles y comprometiéndose con una estrategia político-institucional<sup>47</sup>.

La hegemonía cooperativa es una forma de dominación "suave" o "blanda", que se ejerce a través de acuerdos de cooperación y de integración. Desde la perspectiva del poder Regional tiene las siguientes ventajas:

- la integración es necesaria para la construcción y/o consolidación de un poder que aspire a aumentar su influencia en la política global;
- es una dominación más legítima que requiere la colaboración de otros Estados a través de incentivos que garantizan la estabilidad. Simultáneamente obstaculiza la formación de otras alianzas con terceros Estados, especialmente con los que se encuentran fuera de su área de influencia.;
- es inclusiva porque facilita el acceso de los asociados a los recursos estratégicos del conjunto;
- facilita la difusión de ideas políticas y de modelos que sirven al interés del poder Regional.

Sin embargo, Brasil no ha podido extender el portugués y ha adoptado el idioma de sus vecinos<sup>48</sup> en las reuniones del MERCOSUR, de la UNASUR y de la ALADI.

El embajador Celso Amorim, a la sazón canciller en el gobierno del presidente Itamar Franco (1992/1995), entretejió una serie de acuerdos con los Estados de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con el propósito de dar a luz en diez años al Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA). Este proyecto tendía a vincular las dos grandes cuencas hidrográficas de América del Sur (Amazonia y del Plata), de las que participa Brasil.

Posiblemente esa decisión del Presidente Itamar Franco (Octubre 1993) influyó para que el presidente Bill Clinton (1993/1996 y 1997/2001) revitalizase "La Iniciativa para el Proyecto de las Américas", lanzada por el presidente George Bush (1989/1993), en el año 1990. El Presidente Clinton propuso a los jefes de gobierno de las Repúblicas de las Américas (Miami, Diciembre 1994), la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de hecho, una ampliación del NAFTA a todo el hemisferio.

En medio de las dificultades suscitadas en el MERCOSUR, por la desvalorización del real (1999), el entonces Presidente del Brasil Fernando Henrique Cardoso (1995/1999 y 1999/2003) reivindicó el concepto de América del Sur, eclipsado durante su primer mandato. La ampliación del comercio con los países de América del Sur, también posibilita la implementación de una serie de proyectos de integración. Por ello, convocó a una Primera Reunión de Cúpula de los jefes de Estado de América del Sur (Brasilia 31 Agosto y 1º Septiembre, 2000), con el objeto de discutir los aspectos relativos a las interconexiones de energía, de comunicaciones y de obras de infraestructura física.

El Presidente Cardoso, definió el acontecimiento como una "reafirmación de la propia identidad de la América del Sur como Región", donde la democracia y la paz abrían la perspectiva de una integración, cada vez más intensa, entre países que mantienen relaciones de vecindad.

---

<sup>47</sup> Para más información ver Nolte D., How to Compare Regional Powers: analytical concepts and research topics. Preliminary Version. German Institute of Global and Area Studies. GIGA. Hamburg, Germany. May 2007.

<sup>48</sup> En el caso de la Argentina, se celebró un convenio, que se está implementando, con la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la enseñanza del portugués en un conjunto de escuelas de nivel primario y medio. La Embajada del Brasil en Argentina, se reunió con representantes del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, con el propósito de firmar un convenio para la enseñanza del portugués en las escuelas de su jurisdicción. Aún no se han producido resultados. Asimismo, el gobierno del Brasil adoptó la decisión de establecer la obligatoriedad del español en su enseñanza secundaria.

Se advierte que no se trata de América Latina, sino de la América del Sur<sup>49</sup>, una zona geográficamente definida, con características que la distinguen en el escenario internacional y cuya peculiaridad y contigüidad geográfica conforman una agenda común de desafíos y de oportunidades. Conforme la visión del Itamaraty, la cohesión Regional constituye uno de los atributos esenciales para una inserción más favorable en la economía mundial, susceptible de convertir a la globalización en un medio eficaz para ampliar las oportunidades de crecimiento y desarrollo, mejorando de forma sustentable y equitativa sus patrones de bienestar social.

La Segunda Reunión de Presidentes de la América del Sur se realizó en Guayaquil, Ecuador (26/27 de Julio de 2002), en la que se aprobó el "Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo", con el propósito de construir "un futuro de convivencia fecunda y pacífica, de permanente cooperación" y declarando a "la América del Sur como Zona de Paz y de Cooperación".

La política exterior del Presidente Lula (2003/2007), evidenció que su prioridad era la integración de América del Sur, a través de la alianza estratégica con la Argentina y la profundización de sus vínculos con la República Bolivariana de Venezuela.

#### **2.4) Alianza Argentina- Brasil, a la que adhiere Venezuela**

América del Sur es un ámbito predominantemente de paz y de cooperación, sin conflictos relevantes y con gobiernos elegidos a través de competencias electorales plurales y democráticas. Conviven gobiernos de posturas post-neoliberales con los que aun mantienen su apego a recetas neoliberales aperturistas.

El Nuevo MERCOSUR, cimentado en la alianza Argentina-Brasil (a través de su arancel externo), persigue la construcción de un mercado común y la formación de un Bloque político democrático, regulador de la estabilidad institucional sudamericana. La adhesión venezolana robustece y califica su rol internacional.

Este proceso de integración provee a la Argentina y también a la Región un blindaje que reviste las siguientes características:

- a) político-institucional, que se traduce a través de la Reunión de Vicecancilleres o Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) y los Protocolos de Ushuaia y de Asunción (cláusula de DDHH);
- b) financiero, a través de la creación del Banco del Sur para el financiamiento del desarrollo industrial, tecnológico, así como de las obras de infraestructura. Asimismo, Venezuela compra títulos públicos de la Argentina, luego de que ésta se desendeudara del FMI;
- c) energético: Venezuela dispone de las principales reservas de gas y de petróleo de América del Sur; acuerdos gasíferos de Argentina y Brasil con Bolivia, titular de las segundas reservas suramericanas; Ecuador exportador de petróleo; Brasil primer exportador mundial de etanol; iniciativa Gasoducto del Sur; etc.;
- d) productivo industrial (acuerdos PAC-MAC<sup>50</sup> alcanzados con Brasil que estipulan una relación bilateral sin división ricardiana del trabajo). Por otra parte, se están desarrollando esfuerzos para el establecimiento de cadenas productivas de escala Regional y un Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones<sup>51</sup> ;

<sup>49</sup> Fernando Henrique Cardoso declaró (2001) que el "MERCOSUR para el Brasil es más que un mercado, es un destino", mientras que el ALCA es "una opción a la que podrá adherirse o no". Por su lado, Hugo Chávez, Presidente de Venezuela, cuando participó en la reunión de la Cúpula del MERCOSUR, realizada en Asunción (21/22 Junio 2005), para formalizar el pedido de ingreso de Venezuela al citado Bloque, afirmó que el "ALCA es una opción y nuestro destino es el MERCOSUR...éste es nuestro destino, el Sur, la Cruz del Sur". Por su lado el actual vicecanciller de la República Argentina, Roberto García Moritán expresó que desde 1993 el Itamaraty y el San Martín vienen hablando de América del Sur. Cfr. memo sobre Jornadas Argentina-Brasil, UNTREF, Centro Cultural Borges, Ciudad de Bs. As. Argentina. 3 de Julio del 2007.

<sup>50</sup> Protocolo Adicional al ACE 14 Argentina-Brasil. Mecanismo de Adaptación Competitiva y Programa de Adaptación Competitiva. 1º de Febrero de 2006.

<sup>51</sup> Pinheiro Guimaraes S. "El mundo multipolar y la integración sudamericana" Res Diplomata, Noviembre 2007, pág. 122 <http://www.isen.gov.ar/index1.html>

- e) productiva agrícola, a través de los acuerdos firmados por el INTA<sup>52</sup> con Venezuela y también con Bolivia y Ecuador, en los que provee cooperación y asistencia técnica;
- f) comercial a través del uso de pesos y de reales, en vez de dólares estadounidenses para pagar las transacciones bilaterales Argentina-Brasil<sup>53</sup>; monitoreo bilateral del intercambio comercial; etc.);
- g) infraestructura (IIRSA<sup>54</sup>, gestionado por el INTAL);
- h) próxima vigencia del Código Aduanero<sup>55</sup>, etc.

El Presidente Chávez suele criticar las características del MERCOSUR y el liderazgo de Brasil y paralelamente exaltar las de la Alternativa Bolivariana para Nuestra América (ALBA). No obstante, entiende que sin el MERCOSUR no hay integración de la América del Sur<sup>56</sup> y que él sólo puede influenciar y tener algún liderazgo, aunque carece del poder y de las condiciones necesarias para imponer su voluntad y su modelo a los países de la Región.

El Bloque es una de las principales economías del mundo; uno de los principales productores y exportadores de alimentos<sup>57</sup>; posee una de las principales dotaciones de recursos naturales; sus reservas de energía se encuentran entre las más importantes, especialmente las de minerales y de hidroelectricidad<sup>58</sup>. Tiene uno de los sectores industriales más importantes entre los países subdesarrollados, especialmente el brasileño. Su red de comunicaciones, aunque insuficiente y deficiente, está más desarrollada que en otras regiones del ex Tercer Mundo. Más de dos (2) millones de kilómetros de carreteras unen a sus principales ciudades y sus poblaciones viajan utilizando más de 6.000 aeropuertos<sup>59</sup>. Sin embargo, cabe agregar que muchas de las riquezas y recursos de estos países son controlados y/o gestionados por corporaciones transnacionales con sede en EUA o en la UE y no por firmas autóctonas, privadas, públicas o mixtas, en forma individual o colectiva, por medio de un proyecto estratégico.

Argentina, por ejemplo, no dispone de un parque industrial y tecnológico integrado, su economía representa alrededor del 1% de la mundial y su población aproximadamente el 0,6% de la global. La consolidación de su recuperación y reindustrialización se inscribe dentro del MERCOSUR tanto para mejorar las posibilidades productivas, tecnológicas y de trabajo de su población, así como la inserción externa del país. Allí se encuentran las principales iniciativas y proyectos de aprovisionamiento energético, de obras de infraestructura, de redes de transporte y de comunicaciones. Asimismo, existen condiciones políticas para concebir un plan de desarrollo, inmerso en el Nuevo MERCOSUR, aprovechando la capacidad y disposición de los gobiernos, empresarios y entidades sociales para coordinar estrategias, tanto en el ámbito doméstico de cada Estado Parte como en el Bloque. El perfeccionamiento institucional, la consolidación de las iniciativas relacionadas con la formación de las cadenas de valor, los foros de competitividad y la reducción de las asimetrías en el interior del Bloque, configuran algunos de sus principales desafíos.

---

<sup>52</sup> Instituto de Tecnología Agropecuaria de la República Argentina. Su objetivo central es contribuir a través de la investigación y de la extensión, a la competitividad del sector agropecuario, forestal y agroindustrial en todo el territorio nacional, en un marco de sostenibilidad ecológica y social.

<sup>53</sup> Cfr. Decisión del CMC "Transacciones comerciales en monedas locales". MERCOSUR/ LXVIII GMC N° 09/07 [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

<sup>54</sup> Iniciativa Infraestructura Regional Suramericana.

<sup>55</sup> Cfr. Código Aduanero del MERCOSUR. MERCOSUR/LXVIII GMC/P. DEC. N° 04/07. [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

<sup>56</sup> Moniz Bandeira L. A. "Problemas de América del Sur". Entrevista concedida a la Onda Digital de Montevideo (ROU), Julio 2007 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

<sup>57</sup> El MERCOSUR es el primer productor y exportador mundial de poroto de soja y uno de los principales exportadores de harina de soja y de aceite de soja.

<sup>58</sup> Venezuela, Ecuador y Bolivia disponen de reservas de petróleo y de gas; Brasil, Paraguay, Venezuela y Argentina de hidroelectricidad; Brasil dispone de la diplomacia del etanol que lo acerca a EUA y de tecnología de punta en prospección petrolera off-shore; Chile y Uruguay son los países deficitarios; finalmente Argentina, Colombia y Perú se encontrarían en una situación intermedia. Cfr. S. Pinheiro Guimaraes "El mundo multipolar y la integración sudamericana". Res Diplomata, Noviembre 2007, pág. 121 <http://www.isen.gov.ar/index1.html>

<sup>59</sup> Duhalde Eduardo A. "Comunidad Sudamericana. Logros y desafíos de la integración". Grupo Editorial Planeta S.A.I.C. Buenos Aires, Argentina, 1ª edición 2006, página 97.

Una de sus fortalezas<sup>60</sup> y también una de las debilidades del Bloque es la alianza entre los actuales presidentes de Argentina, de Brasil y de Venezuela. Brasil ejerce un liderazgo cooperativo no disputado por Argentina, aunque sí a veces por el Presidente Chávez. Estos contenciosos tienen su origen en diferentes percepciones sobre las características del sistema mundial, sobre la manera de coordinar la inserción del Bloque y también sobre el contenido de la integración<sup>61</sup>. A todo ello debe agregarse la disputa por el liderazgo continental al que aspira Chávez.

### 3) Conflictos y amenazas

#### 3.1) Asimetrías

A continuación se pasa revista a una serie de problemas que constituyen conflictos y/o amenazas para la evolución del MERCOSUR.

Desde hace tiempo los miembros menores (Paraguay y Uruguay), reclaman abordar con mayor eficacia las asimetrías o desequilibrios en el interior del Bloque. Han planteado su malestar, dado que los resultados económicos y sociales del MERCOSUR han sido desfavorables para ellos.

La integración prevista en los 90' enfatizaba los aspectos comerciales, sin la cobertura de medidas compensatorias para los más desfavorecidos. El resultado fue inevitable: Brasil la economía de mayor porte fue la más beneficiada de todas, secundada por Argentina en alguna medida, mientras que los restantes socios fueron los más perjudicados.

Los socios menores consideran que se les deben otorgar mayores flexibilidades para compensar la distribución adversa de los costos y de los beneficios.

En el caso de la República Oriental del Uruguay, algunas de las cifras que explican su malestar son elocuentes: el comercio con el MERCOSUR, está en un nivel menor al que tenía antes de su fundación. Por ello ha planteado la firma individual de TLCs con terceros países, lo cual entraría en colisión con la lógica y la normativa del Bloque.

El Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)<sup>62</sup>, está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular en las economías menores y en las regiones menos desarrolladas, así como apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. La intención es que tanto Paraguay como Uruguay, sean compensados por el deficitario resultado comercial de sus transacciones respecto de sus socios mayores. Estos fondos, se distribuirán en un 70% entre Uruguay y Paraguay.

El Paraguay considera que debe darse más efectividad al primer objetivo del Tratado de Asunción, es decir la libre circulación de bienes, servicios y personas, eliminando las dificultades que se presentan en las fronteras. Asimismo, reconoció que el FOCEM es un avance sustantivo, que contribuirá a compensar las asimetrías vigentes<sup>63</sup>. También reclama de

---

<sup>60</sup> Los Presidentes del MERCOSUR se reúnen como mínimo dos veces cada año calendario. Este último dato es importante, si consideramos que, por ejemplo, los Presidentes Vargas-Perón (Argentina 1946/55 y 1973/74) nunca se reunieron, a pesar de que propiciaron la alianza del ABC. El Presidente Vargas (Brasil 1930/45 y 1951/54) visitó la ciudad de Buenos Aires en 1935 y el Presidente Figueiredo (Brasil 1977/83) en 1980, luego de 45 años.

<sup>61</sup> Venezuela concede prioridad a su relación con Irán dentro y fuera de la OPEP. Por otra parte, Chávez prioriza una integración más basada en la solidaridad y la cooperación. En este sentido, el ALBA le permite impulsar esta política fundamentalmente en Cuba, Nicaragua, Bolivia y en otros países del Caribe.; Brasil tiene como prioridades de su política exterior la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y la integración sudamericana, cuyo núcleo duro es el MERCOSUR y básicamente la alianza estratégica con Argentina, así como una convivencia con la Tríada y con el G8. También construye poder a través del IBAS, del G20 y de los dos G4. Por su lado, Argentina, si bien considera al MERCOSUR como la prioridad de su política exterior, mantiene una buena e interesada relación con el Reino de España y sus relaciones con Irán no pasan por un buen momento.

<sup>62</sup> Cfr. Decisiones CMC N° 45/04, 18/05 y 24/05. [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

<sup>63</sup> Paraguay presentó proyectos de inversión relacionados con obras de infraestructura, con viviendas, con el desarrollo de la competitividad y de la biodiversidad, así como el combate a la aftosa, los cuales fueron aprobados durante la Cumbre de Río de Janeiro.

sus socios mayores la condonación de las deudas derivadas de la construcción de las represas binacionales de Itaipú (Brasil) y de Yaciretá (Argentina).

### **3.2) ¿TLCs: integrarse o desintegrarse?**

Uruguay busca expandir sus relaciones comerciales fuera de las fronteras del MERCOSUR y junto con Paraguay están siendo tentados por EUA para firmar un TLC. Muchos estudiosos consideran que la intención de EUA de firmar un TLC con Uruguay representa una posibilidad de resquebrajar al MERCOSUR. Si se llegase a firmar ese acuerdo, sería un duro golpe para la cooperación y la convergencia Regional la cual, con el Nuevo MERCOSUR, ha comenzado a dar pasos hacia una integración mas profunda.

El TLC no tendría un interés económico-comercial, su único objetivo sería socavar la base territorial y política del MERCOSUR.

Difícilmente Uruguay suscriba un TLC con EUA. Si ello ocurre perdería sus preferencias arancelarias en los mercados de Argentina y de Brasil. Sus bienes exportables a dichos países tendrían que pagar el arancel externo del MERCOSUR<sup>64</sup>. Si bien la dupla Brasil-Argentina manifestó que Uruguay tiene derecho a buscar un espacio económico con EUA, también advirtió que si se suscribiese un TLC, éste sería incompatible con el MERCOSUR.

El TLC produciría un debilitamiento de la estructura Regional, la perforación de su arancel externo y la vigencia de una serie de ventajas a favor de un tercer Estado, ajeno al Bloque (desregulación de servicios, reforzamiento de los derechos de propiedad intelectual, prohibición de requisitos de desempeño, libre movimiento de capitales, etc.).

Por su lado, el gobierno del Presidente Tabaré suscribió un TIFA con EUA, rechazando la negociación de un TLC. A este respecto, se señaló que este acuerdo no lesiona el Arancel Externo Común del MERCOSUR, que es el corazón del Bloque.

Las inquietudes planteadas por Uruguay no son infundadas. EUA es un socio importante para la colocación de sus productos. Esto, sumado a su descontento por los resultados comerciales que obtiene dentro del MERCOSUR, es un dato relevante a la hora de plantearse la necesidad de profundizar las relaciones económicas y comerciales con EUA, a través de TLCs o TBIs.

Sin embargo, Brasil y Argentina fueron (2005) el segundo y el tercer destino, respectivamente, de las exportaciones uruguayas y su primer destino en el 2006. Por lo tanto, a Uruguay se le plantea un dilema al momento de definir su modelo de inserción internacional: ¿continúa en el MERCOSUR o se segrega del mismo, gestionando aisladamente sus negociaciones comerciales externas?

Por otra parte, los tres países del MERCOSUR están históricamente interrelacionados, no sólo en sus aspectos económicos y políticos, sino también en lo social y cultural.

### **3.3) Fábrica de pasta de celulosa en el Uruguay**

El actual conflicto entre Argentina y Uruguay surgió por la instalación de una fábrica de pasta de celulosa en la ciudad de Fray Bentos, a orillas del río Uruguay. Gran parte de la controversia gira en torno a un problema ambiental. Argentina ha planteado que el funcionamiento de la fábrica de pasta de celulosa, contaminará las aguas del río Uruguay. Por otro lado, Uruguay minimiza el impacto ambiental, priorizando el carácter extraordinario de la inversión y destacando la oportunidad que implica para el país la instalación de una fábrica de ese porte.

El desafío planteado por la solución de esta controversia no es una tarea menor ni sencilla. Tanto Uruguay como Argentina tienen reclamos válidos. Pero tal vez se debería analizar esta situación no desde una visión sesgada (empresa transnacional vs. pobladores de Gualaguaychú), sino desde una perspectiva que defienda el interés y el desarrollo del MERCOSUR.

---

<sup>64</sup> En esta hipótesis es improbable que un empresario extranjero invierta en Uruguay para realizar operaciones en un mercado de sólo casi 3 millones y medio de habitantes o para exportar, por ejemplo, al mercado de EUA.

A este respecto, si se dan respuestas satisfactorias a los siguientes interrogantes, quizás se podría encontrar un principio de solución al conflicto:

- ¿este tipo de inversión promueve realmente el desarrollo industrial del Uruguay?
- ¿el pueblo uruguayo se beneficia de este tipo de inversión, en el largo plazo?
- ¿porqué los empresarios argentinos y/o brasileños no realizan inversiones que arraiguen capitales y mano de obra en Uruguay?
- ¿porqué no se fomentan encadenamientos productivos en el interior del MERCOSUR, en los que tanto Paraguay y el Uruguay participen a través de sus respectivos eslabones?

### **3.4) Disputa Lula-Chávez por el liderazgo**

Chávez adhiere al MERCOSUR pero mantiene la ALBA en la que fomenta lazos políticos de carácter cooperativo, basados en la munificencia de los petrodólares y también en las relaciones económico-comerciales. Por otra parte, Brasil se apoya en las relaciones de comercio, en las inversiones, en la diplomacia del etanol y en sus políticas estabilizadoras. Es el líder sudamericano, aunque sin los recursos de Alemania en la UE. Mientras Brasil prioriza las relaciones gubernamentales, Venezuela enfatiza también la diplomacia de los pueblos, aspirando a contagiar su ethos bolivariano a los movimientos sociales y políticos alternativos de su vecindad.

### **3.5) Narcotráfico y crimen organizado**

Si bien los Estados sudamericanos no son “fallidos” ni “delincuentes<sup>65</sup>”, sí existen Estados “frágiles” que experimentan algún tipo de debilidad institucional, resultado de estructuras socio-económicas excesivamente desiguales.

Existen algunos Estados en los que el narcotráfico y aún la delincuencia organizada y/o agrupaciones insurgentes controlan una parte del territorio, barrios o establecimientos carcelarios. Hasta ahora estas amenazas son exclusivamente domésticas, aunque ejercen jurisdicción sobre fragmentos territoriales en los que se incumple el principio del ejercicio soberano y monopolístico de la fuerza.

### **4) Rol político del MERCOSUR: ¿estabilizador y/o transformador?**

Para los Estados más fuertes (creadores de reglas), las instituciones Regionales son funcionales a sus intereses de dominación. Para los Estados más débiles (tomadores de reglas), ofrecen una oportunidad para limitar a los más fuertes, proveyendo un espacio geopolítico cooperativo que posibilita la integración y la defensa y promoción de sus intereses.

Si bien los Estados del MERCOSUR no encuadran dentro de la categoría “Estado fuera de la ley<sup>66</sup>” y/o “Estado débil o amenazado<sup>67</sup>”, no admiten el rol de apéndices de otro país o Bloque, tampoco disponen de la potencia necesaria para crear normas universales, aunque sí para rechazar las lesivas a sus intereses y producir su propio marco normativo.

El rol del MERCOSUR como un agrupamiento político estabilizador y componedor de situaciones de crisis es propiciado por ciertos sectores dirigentes de la UE y de EUA, para el mantenimiento y la reproducción del “orden” en América del Sur. Según esta visión, el “orden” es responsabilidad de determinados países de una misma Región y la puede cumplir un “Estado ballena”, en soledad o en compañía.

América del Sur y América Latina conocieron diversas experiencias, en las que determinados Estados asumieron el rol de mediadores para prevenir y solucionar conflictos bilaterales y

<sup>65</sup> “Estados delincuentes” son -en la jerga diplomática y a veces académica anglosajona- los que no respetan las normas del orden internacional vigente, por ejemplo Irán, o en su momento el Afganistán del talibán. “Estados fallidos”, son aquellos en los que se incumple el principio weberiano del ejercicio monopolístico de la violencia sobre un único territorio estatal (vg. Líbano, Colombia; el Irak actual).

<sup>66</sup> Cfr. Cooper Robert, “Why We Still Need Empires”. The Observer, 7 Abril de 2002.

<http://observer.guardian.co.uk/worldview/story/0,,680117,00.html>

<sup>67</sup> Tedesco Laura. “El Estado en América latina ¿Fallido o en proceso de formación? Documento de Trabajo N° 37, Mayo 2007 [www.fride.org](http://www.fride.org)

también domésticos. Por ejemplo la del ABC, en sus distintas manifestaciones; el Grupo de Contadora y de Apoyo a Contadora; el Grupo Río<sup>68</sup>; el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR<sup>69</sup>; entre otras.

También se instituyó la “cláusula democrática” en el Protocolo de Ushuaia<sup>70</sup>. Allí se establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración y permite excluir del mismo a un país en el que se hubiera producido la ruptura del orden democrático.

La existencia de un Estado o de un grupo de Estados, involucrados en el mantenimiento y/o restablecimiento de la paz y de la seguridad, en el ámbito de su vecindad, complace a los miembros del Directorio Mundial porque les permite concentrarse en una agenda prioritaria a sus intereses, no desgastándose en asuntos relacionados con la gobernabilidad de sus “arabales” que no constituyen áreas geográficas de su inmediato y principal interés.

Asimismo, se desvinculan de responsabilidades que pueden asumir los llamados “influyentes Regionales”. La presencia y actuación de éstos en los contenciosos domésticos y bilaterales del entorno vecinal, para mantenimiento y/o restablecimiento del orden, es menos controvertida que si la cumpliera el Directorio Mundial o alguno de sus integrantes más conspicuos.

En este sentido, el rol de mediador y/o estabilizador del/los “influyente/s Regional/es”, es percibido en forma positiva tanto por el Directorio Mundial como por los vecinos de una Región. También existiría una aparente coincidencia sobre los valores o criterios que deben resguardarse y restaurarse (democracia; derechos humanos; propiedad privada; etc.), aunque algunos de los actores estatales, económico-corporativo privados, nativos o extranjeros, movimientos sociales u organizaciones no gubernamentales discrepen sobre el contenido y alcance de los mismos.

Los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR han participado en la prevención y/o solución de varias crisis deflagradas en América del Sur. En este sentido, el Bloque opera como garante de la institucionalidad democrática en su área de influencia<sup>71</sup>. Todos sus Estados miembros poseen un blindaje que los inmuniza de posibles intervenciones y/o interrupciones institucionales. El MERCOSUR opera como una malla protectora.

En el Paraguay, el Bloque colaboró en tres oportunidades (1996, 1999 Y 2000), para preservar el orden democrático, invocando el Protocolo de Ushuaia (1998) y la Declaración Presidencial de Potrero de Funes<sup>72</sup> (1996) que ya consignaba la “cláusula democrática”.

Brasil y Argentina son importantes socios comerciales y económicos de Paraguay. Ciudadanos brasileños poseen propiedades y residen en la zona de frontera. Brasil comparte la

---

<sup>68</sup> Sosa A. J.- Dallanegra L. “El grupo de los Ocho y el futuro de América Latina” 1988 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

<sup>69</sup> El FCCP está conformado por los viceministros de relaciones exteriores. Dio énfasis a la implementación de “la cláusula democrática”, que llevó a la adopción del Protocolo de Ushuaia. Otro foco de atención del FCCP fue su esfuerzo por el desarme de las ya desarmadas FFAA del MERCOSUR en los campos nuclear, biológico y químico y también en el área de las minas terrestres y de las armas convencionales. A su vez, la Declaración del MERCOSUR como Zona de Paz (Ushuaia, 24/07/1998) consigna en su Preámbulo al Tratado de Tlatelolco, a la Declaración de Mendoza sobre Armas Químicas y Biológicas, transformando al MERCOSUR, a Bolivia y a Chile en una Zona de Paz, libre de armas de destrucción en masa. No obstante no menciona el pasaje o la presencia de esas armas en naves de guerra de otros países. Cfr. Pinheiro Guimaraes S. “Desafíos brasileiros na era dos Gigantes”. Contraponto Editora Ltda. Río de Janeiro. 1ª edición, Abril 2006, página 408.

<sup>70</sup> Firmado en la ciudad homónima, Provincia de Tierra del Fuego, República Argentina, el 24 de Julio de 1998. Entró en vigencia en los Estados Partes del MERCOSUR y en la República de Bolivia. En los demás Estados Asociados entrará en vigencia, según el caso, cuando hayan completado los procedimientos internos para su incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales. Este Protocolo conjuntamente con el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y otros configuran el corpus normativo fundamental del MERCOSUR, al que deben prestar aprobación los Parlamentos de los Estados que adhieran al mismo en calidad de Parte o de Asociado.

<sup>71</sup> Por ejemplo, en la zona fronteriza de la Cordillera del Cóndor, escenario de una guerra no declarada entre Lima y Quito a principios de 1995.

<sup>72</sup> Provincia de San Luis, República Argentina.

hidroeléctrica de Itaipú y Argentina la hidroeléctrica de Yaciretá. Los tres forman parte de la "Triple Frontera"<sup>73</sup>.

En las crisis de Bolivia y de Ecuador, la OEA y detrás de ella EUA, no propusieron soluciones satisfactorias para los intereses en disputa. Sí hubieron propuestas de actores de la Región: Venezuela, conjuntamente con Brasil y con Argentina en la crisis boliviana (2006) y Brasil en la crisis ecuatoriana (2005).

Por otra parte, el MERCOSUR (en modo especial Brasil y Argentina) ya había asumido un rol de mediación política en Bolivia (1995 y 2000). Ambos países mantienen estrechos vínculos económicos, comerciales y demográficos con Bolivia que, a través de sendos acuerdos bilaterales, les suministra gas. Por su lado, la Petrobrás, empresa petrolera brasileña en la que el Estado detenta una importante participación accionaria, representa alrededor del 20% del PBI de Bolivia y es el principal inversor extranjero, en este país.

El gobierno de Evo Morales<sup>74</sup> anunció en la Cumbre Presidencial del MERCOSUR, celebrada en Brasilia (Enero 2007), su deseo de que su país adhiera al Bloque<sup>75</sup>.

La relación de la dupla Brasil-Argentina con Venezuela (5º Estado Parte del MERCOSUR, en proceso de incorporación), ha sido más intensa en los años recientes.

El presidente Lula, en su momento, apoyó la labor diplomática de la OEA en Venezuela y participó en la solución del conflicto entre el gobierno y la oposición. Brasil, en Enero del 2003, creó el Grupo de Amigos de Venezuela (integrado además por EUA, Chile, España y Portugal), para apoyar la labor preventiva de conflictos de la OEA.

Previo a la celebración del referéndum sobre la continuidad de Chávez (2004), el Presidente Lula viajó en distintas oportunidades a Caracas, brindándole su respaldo.

En el caso de los países andinos, la responsabilidad también ha sido asumida desde los 90' por Brasil y en modo especial desde la gestión presidencial de Lula (2003). No obstante, el anhelo brasileño de colaborar en la estabilización de las situaciones de su vecindad, encuentra serios obstáculos<sup>76</sup>.

La política de cooperación militar es otro de los pilares del MERCOSUR y también de algunos de sus Estados Asociados. Por ejemplo, la República Argentina constituyó una fuerza combinada conjunta con Chile para operaciones de paz y suscribió un convenio de cooperación tecnológica en el plano militar con Bolivia. Las concepciones de hipótesis de conflicto han desaparecido, así como las posturas expansionistas y agresivas. Las fuerzas armadas participan en operaciones conjuntas.

En la Declaración Presidencial sobre Compromiso del MERCOSUR con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI)<sup>77</sup>, los Presidentes de los Estados Partes se comprometieron a no celebrar acuerdos multilaterales o bilaterales con terceros Estados, que sean susceptibles de afectar las bases de la jurisdicción de la CPI u otras disposiciones establecidas en el Estatuto de Roma. Por esta razón, no concederían "inmunidad de jurisdicción" a las tropas estadounidenses, cuando realicen operaciones en sus respectivos territorios.

<sup>73</sup> Formada por las ciudades de Ciudad del Este (Paraguay); Foz de Iguazú (Brasil); y Puerto Iguazú (Argentina). En esta zona tri-nacional habitan personas de nacionalidad y/o descendencia árabe y de confesión sunní y chiita que, con alguna frecuencia, son objeto de denuncias por parte de agencias gubernamentales de inteligencia y de seguridad de EUA sospechados de actividades de financiamiento de grupos islámicos radicalizados.

<sup>74</sup> Bolivia firmó con la empresa india Jintal Steel & Power un contrato de explotación e industrialización del mineral de hierro del Mutún, el mayor yacimiento de este tipo del país. Ambas partes (empresa y gobierno) están asociados en un 50% cada uno. Cfr. Hinde Pomeranec y Pablo Stefanoni. "Evo Morales: El MERCOSUR ya no es un monopolio de los neoliberales". 22 de Julio del 2007 [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar)

<sup>75</sup> GT ad hoc para la incorporación de la República de Bolivia como Estado Parte del MERCOSUR. MERCOSUR/CMC/Dec. Nº 01/07 [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

<sup>76</sup> Por ejemplo, la mediterraneidad boliviana y sus diferencias con Chile y también con Perú; la fumigación en la frontera colombo-ecuatoriana; las ocasionales divergencias entre Venezuela y Colombia, etc.

<sup>77</sup> 20 de Junio del 2005.

La denominada “defensiva estratégica”, es otro de los vectores de la actual política de los Ministerios de Defensa.

El Vicecanciller del Brasil considera indispensable que los países de América del Sur dispongan de FFAA proporcionales a sus respectivos territorios y poblaciones. La estrategia brasileña de defensa percibe al continente de modo integrado, proponiendo la cooperación militar inclusive en términos de producción bélica, como un factor de estabilidad y equilibrio Regional, a través de la construcción de la confianza recíproca<sup>78</sup>.

Las FFAA de la República Argentina tienen como principal hipótesis de conflicto la conservación y protección de sus recursos naturales, mientras que el Ejército del Brasil tiene incorporado a su doctrina el desarrollo de las capacidades destinadas tanto a la lucha contra fuerzas irregulares (guerrillas, narcotraficantes, etc.) como contra “fuerzas asimétricas”, si se produce “la eventual ingerencia de una superpotencia extra-Regional” en la zona amazónica<sup>79</sup>.

La zona andina<sup>80</sup> es considerada una de las más problemáticas e inseguras del hemisferio americano. En este sentido, Colombia representa una de las principales amenazas a la seguridad Regional. Aquí el MERCOSUR y Brasil no intervienen<sup>81</sup>, aunque sí los EUA, cuya presencia militar es rechazada por algunos países sudamericanos. El Presidente Chávez inició una acción diplomática humanitaria con el objeto de lograr un canje de prisioneros, entre las FARC y el gobierno del Presidente Uribe, que registra avances y retrocesos.

La participación de los países del MERCOSUR y Asociados en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH<sup>82</sup>) sugiere que la misma excede su “territorio de influencia”, al incursionar en el ámbito del Caribe, presuntamente ajeno a sus intereses.

Allí el MERCOSUR conjuntamente con Chile, con Bolivia, Perú, Ecuador y también Colombia participan en una misión de carácter diplomático-militar, en este sentido es inédita en un doble aspecto. Por un lado, porque actúa en territorio extra-sudamericano y por otro porque va más allá de sus funciones de carácter económico-comercial, previstas en el Tratado de Asunción o de su rol político de proveer un blindaje democrático-institucional, previsto en el Protocolo de Ushuaia.

## 5) Consideraciones finales

En este trabajo, sólo nos hemos referido brevemente a algunas de las cuestiones que pueden obstaculizar el proceso de afianzamiento del MERCOSUR político, por ejemplo: a) la acción de alguna potencia hegemónica; b) los conflictos entre los miembros del Bloque; y c) la falta de un proyecto común.

Durante su primera década de existencia, el MERCOSUR funcionó como un espacio económico-comercial, aunque también operó –en forma reactiva– como un mecanismo de prevención y de solución de conflictos internacionales y domésticos en América del Sur.

El Bloque no se propone una estrategia de desarrollo asociado bajo la tutela de una potencia mundial, como es el caso de Canadá o de México en el NAFTA. Tampoco aspira a una promoción individual por medio de una política de crecimiento económico y de liderazgo hegemónico (China, India o Rusia), para alcanzar los niveles de desarrollo de los países centrales. Más bien, aprovecha la situación actual del sistema mundial para cambiar su posición jerárquica y aumentar su participación en el poder y la riqueza a través de políticas de

---

<sup>78</sup>Pinheiro Guimaraes S. “El mundo multipolar y la integración sudamericana” Res Diplomata, Noviembre 2007, pág. 125 <http://www.isen.gov.ar/index1.html>

<sup>79</sup> En el 2005, un general brasileño con mando de tropas en la Amazonia, mencionó a los EUA como hipótesis de conflicto. Fabián Calle. “Venezuela, en el juego estratégico de Brasil” 7 de Junio del 2007 [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar)

<sup>80</sup> Potenciales Estados frágiles, así los caracteriza Susanne Gratius. Cfr. “Brasil en las Américas: ¿una potencia Regional pacificadora?” Documento de Trabajo N° 35. Abril 2007 [www.fride.org](http://www.fride.org)

<sup>81</sup> El MERCOSUR carece de un Plan para dar algún tipo de solución a la crisis de Colombia.

<sup>82</sup> La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República de Bolivia, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, la República del Ecuador y la República del Perú integran la fuerza militar, mientras que Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay integran la fuerza policial.

alianza y desarrollo compartido en el ámbito del MERCOSUR y/o de América del Sur. Pone énfasis en mejorar la gestión del orden mundial y su posicionamiento dentro del mismo, a través del fortalecimiento de la alianza vecinal. En este sentido, grupos sociales, políticos y burocráticos de sus Estados Partes, influyentes aunque no hegemónicos en el interior del Bloque, procuran reducir su vulnerabilidad económica, política, militar e ideológica externas y sus disparidades sociales y regionales domésticas nacionales. Con este propósito articulan una mayor aproximación política y económica con los otros grandes Estados de la periferia, promoviendo la multi-polaridad, demandando la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del FMI, del BM, así como negociaciones en la OMC que contemplen también los intereses de otros países de América del Sur.

El rol político del MERCOSUR está asentado fundamentalmente en la alianza Brasil-Argentina, a la que se suma Venezuela, cubriendo casi toda la geografía suramericana, abarcando sus recursos estratégicos y no estratégicos, alimentarios y minerales, de tierra y de mar, desde el Caribe (pasando por la Amazonia y por la Cuenca del Plata) hasta la Patagonia y las aguas del Atlántico Sur.

La alianza Argentina-Brasil, en los 80', en vísperas del colapso soviético y de la instauración de la globalización, orientó sus acciones hacia la solución del conflicto centro-americano. En los 90', el MERCOSUR surgido en un ambiente internacional contagiado por el Consenso de Washington adoptó un sesgo fundamentalmente comercial y también político. Su área de actuación preferencial es el Cono Sur y en algunos casos el resto de América del Sur.

Por su parte, la era Lula-Kirchner tiene un impronta más política, vinculada con la construcción de poder en el Cono Sur y también en América del Sur. En este sentido, actuaron coligados en la OMC, por medio del G20; en la Cumbre de Mar del Plata para frenar el ALCA, con el activo respaldo de la República Bolivariana de Venezuela; y en la decisión política de desendeudarse del FMI.

El MERCOSUR del siglo XXI, a pesar de los cuestionamientos al Consenso de Washington y a las recetas del FMI-BM, discurre dentro de un ambiente de unipolarismo militar, multipolaridad económico-comercial y globalización de los mercados.

Desde 1947/48, fecha de la creación del GATT, tanto en este organismo como en su sucesora la OMC, los países industrializados se negaron a negociar la liberalización de los bienes agrícolas y agroindustriales. Las reglas del mercado y la libre concurrencia capitalista, aquí no llegaron. Sólo negociaron la liberalización de las transacciones de los productos industriales, del movimiento de los capitales, la desregulación de los servicios y el reforzamientos de los derechos de propiedad intelectual que protegen a las patentes tecnológicas. Luego de casi sesenta (60) años de negociaciones infructuosas y asimétricas, el MERCOSUR coligado con China, India, México, Sudáfrica, Indonesia, Nigeria y otros países paralizó las negociaciones comerciales.

La acción de la MINUSTAH en Haití, si bien excede su hinterland, puede explicarse por la aspiración brasileña de conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad<sup>83</sup> y por la necesidad de Argentina y Chile de mantener un "modus vivendi" con los EUA<sup>84</sup>. Por otra parte, ya no existen las hipótesis de conflicto que enfrentaban a las FFAA de los países del Cono Sur.

El liderazgo hegemónico de Brasil en la OMC (G20 y G4), es admitido por los demás integrantes del MERCOSUR. No acontece lo mismo con su aspiración de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad<sup>85</sup>.

Si bien México conserva cierto liderazgo cultural en América Latina, a partir de la creación del MERCOSUR y del NAFTA, Brasil lo desplazó de su podio político latinoamericano.

---

<sup>83</sup> El Secretario general del Itamaraty Samuel Pinheiro Guimaraes dice que se puede ser propietario o locatario de un condominio. Brasil quiere ser propietario.

<sup>84</sup> Argentina priorizó la renegociación de su deuda externa y a cambio de "la neutralidad" estadounidense en esta cuestión, accedió a remitir tropas. Chile por su lado, había votado en el Consejo de Seguridad en contra de la ocupación de Irak. Aquí procuró una "reconciliación política".

<sup>85</sup> Por ejemplo, Venezuela, Chile y Bolivia la respaldan. Argentina y México se oponen.

Así como Brasil no ha “sudamericanizado” su política exterior, a pesar de que esta área geográfica es su prioridad, México no ha “norteamericanizado” la suya. Ambos países tienen intereses en otras áreas geográficas y/o temáticas que los vinculan con países ajenos a su Bloque de pertenencia.

La Tríada tradicional no se opone a un MERCOSUR reducido a los intercambios comerciales y a un rol político regulador de los conflictos que se susciten o pudieren suscitarse. Sí se opone a un proceso de construcción de poder que organice un Bloque relativamente autónomo, con agenda propia y que defienda sus propios intereses.

En América del Sur vislumbramos tres probables escenarios, relacionados con el proceso de integración: el primero optimista, en el que se consolida el Nuevo MERCOSUR, en un mundo que tiende hacia el multi-polarismo<sup>86</sup>; el segundo de tipo intermedio en el que se producen escasos avances; y el tercero pesimista, en el que los diversos procesos de integración coexistentes en América Latina operan en forma inercial en compartimentos estancos, en un contexto mundial conflictivo y violento hegemónico por los EUA o por la Tríada.

En un escenario optimista el MERCOSUR deviene un Bloque político estabilizador y transformador, por medio de la consolidación progresiva de su mercado interno con una aduana común y también constructor de un espacio geopolítico de paz y desarrollo con vigencia de regímenes democráticos y pluralistas. El afianzamiento de este tipo de regímenes implica una transformación necesaria aunque no suficiente, ya que para perfeccionarse requeriría configurar un “mega-Estado constructor” (no agitador y/o instigador de conflictos superfluos y estériles), que conciba e implemente una agenda positiva de desarrollo sustentable basada en la producción de bienes y servicios de mayor contenido tecnológico y empleo de mano de obra.

Si bien es necesaria una visión realista -para conocer a ciencia cierta el mundo circundante que nos rodea y cuáles son nuestras posibilidades dentro del mismo-, no debe abusarse de la misma. El exceso de realismo conduce al statu quo. Si las trece (13) colonias de la costa atlántica con epicentro en Nueva Inglaterra hubiesen exagerado su realismo, no se habrían convertido en una potencia hegemónica mundial. Si el mosaico de micro-estados, situados en el centro de Europa, no hubiesen “soñado con el Zollverein” y con su unidad político-militar, seguramente no hubiesen devenido en el actual Estado germánico. El realismo nos sirve para ponderar posibilidades y restricciones. La utopía nos permite imaginar un mundo menos injusto y más solidario. En este sentido, nos permite concebir la alternativa que nos desvía del sendero único del realismo, emparentado con el statu quo. Por ello, optamos por el escenario deseable.

La alianza argentino-brasileña-venezolana, sumada a la de Paraguay, Uruguay, Bolivia y Ecuador, representa una significativa e inmediata elevación del status internacional de la Región. Este proceso de integración provee a la Argentina y también a la Región un múltiple blindaje real o potencial.

La incorporación ecuatoriana conlleva la bioceaneidad, a través de la salida al Pacífico. La firma de TLCs por parte de Chile, Perú y Colombia con EUA, clausuraban la mencionada salida al MERCOSUR. Asimismo, se asegura la vinculación entre las dos cuencas hidrográficas de América del Sur (Amazonia y del Plata).

Deviene un “Bloque ballena” y su gravitación en la economía global le demanda responsabilidades que lo involucran aún más en la “governabilidad global<sup>87</sup>”. Su aspiración es convertirse en uno de los polos del sistema mundial.

---

<sup>86</sup> EUA si bien dispone de una supremacía militar incontestada, “manda pero no se impone”. Aún está en condiciones de concebir la agenda global, pero no de implementarla. Por otra parte, en la actualidad ninguna potencia o grupo de potencias está en condiciones de imponer una agenda global alternativa a la de la potencia hegemónica. La hegemonía de los EUA ha declinado desde que finalizó la 2ª GM, oportunidad en la que detentaba más del 50% del PB Mundial y más del 50% de las reservas de oro del mundo y eran acreedores de los países aliados, incluso de la ex URSS. Situación muy diferente de la que posee actualmente.

<sup>87</sup> “Gobernabilidad global” es un término usado para describir las nuevas estructuras utilizadas para “governar” la globalización en términos políticos. Gobernar es usado en el sentido de regular cuestiones que afectan a individuos, así como a instituciones públicas y privadas.

No sólo países como Argentina, Paraguay o Venezuela necesitan del MERCOSUR como plataforma de desarrollo y proyección internacional, sino también Brasil. Éste es el único de los miembros del BRIC que no dispone de armamento nuclear. Su gravitación y hegemonía se asienta en un liderazgo cooperativo y en el “poder suave”. La formación y desarrollo de un Bloque con agenda positiva le agrega un valor político que le permite equipararse a otros Estados que poseen y despliegan un “poder duro”. Lo que “pierde militarmente”, cuando adopta la decisión de no poseer armamento nuclear, “lo gana políticamente”, cuando participa en la formación de un Bloque constructivo, que aspira a desempeñar un rol e interlocución de carácter global. Aquí Argentina, Venezuela, Paraguay, Uruguay y eventualmente Bolivia y Ecuador participan en un juego en el que todos ganan y nadie pierde.

Así como el condominio franco-germano es el núcleo duro de la UE y la dupla EUA-Canadá del NAFTA, una coordinación efectiva de las políticas exteriores de Brasil-Argentina obtendría el apoyo de Uruguay, de Paraguay y de otros vecinos, si implementan un “New Deal” que tienda a solucionar las asimetrías vigentes en el interior del Bloque.

Las autoridades del MERCOSUR consideran necesario que las “estructuras de gobernabilidad global” sean más democráticas, representativas y legítimas, aumentando la participación de los países en desarrollo en los órganos de decisión de las instituciones multilaterales. Sus prioridades no son únicamente la lucha contra el terrorismo y la corrupción, como entienden los países desarrollados, sino su desarrollo industrial y tecnológico sustentable.

## **Bibliografía**

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards an EU-Brazil Strategic Partnership. COM (2007) 281. 30 de Mayo de 2007  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/brazil/docs/com07\\_281\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/com07_281_en.pdf)

Dallanegra Luis, (2001) “Escenarios”. Ed. Mimeo. Buenos Aires, Argentina.

Duhalde Eduardo (2006). “Comunidad Sudamericana. Logros y desafíos de la integración”. Grupo Editorial Planeta SAIC. Buenos Aires. República Argentina. 1ª edición: Octubre 2006.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). Anchor countries – Partners for Global Development. A BMZ position paper. December 2004. [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

Gratius Susanne (2007). “Brasil en las Américas: ¿Una potencia Regional pacificadora?”. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior. FRIDE Documento de Trabajo 35. Abril 2007 [www.fride.org](http://www.fride.org)

John de Sousa S.L., India, Brasil y Sudáfrica (IBSA): Un Nuevo Tipo de Multilateralismo interregional del Sur? Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior. FRIDE comentario, Abril de 2007. [www.fride.org](http://www.fride.org)

Carneiro G. “Lusardo O Último Caudilho”. Coleção Brasil Século 20. Dos Vol. Editora Nova Fronteira AS. Rio de Janeiro, 2ª edicao 1978.

Moniz Bandeira L.A., (2004). “Argentina, Brasil y EUA. De la Triple Alianza al MERCOSUR”. Grupo Editorial NORMA. Buenos Aires. República Argentina. Prólogo de Samuel Pinheiro Guimarães. 1ª edición: Marzo 2004.

Moniz Bandeira L. A., (2005). “Brasil e a America Do Sul”. Junio 2005 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

Moniz Bandeira L. A., (2006). “¿Qué quiere Brasil en Sudamérica?”. 23 Mayo de 2006 [www.uruguay2030.com/LaOnda/LaOnda](http://www.uruguay2030.com/LaOnda/LaOnda)

Moniz Bandeira, L. A., (2005). "El carácter estratégico de la Comunidad Sudamericana de Naciones", 23 de Agosto 2005 [www.uruguay2030.com/LaOnda/LaOnda](http://www.uruguay2030.com/LaOnda/LaOnda)

Moniz Bandeira L.A (2007). "No hay un plan Regional, viene acá porque no tiene dónde ir" Diario Página 12. 10 de Marzo 2007.

Nolte D., "How to Compare Regional Powers: analytical concepts and research topics". Preliminary Version. German Institute of Global and Area Studies. GIGA. Hamburg, Germany. May 2007. [www.giga-hamburg.de/](http://www.giga-hamburg.de/)

Perón Juan D. (1953) "El ABC y la Unión Sudamericana" [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

Pinheiro Guimaraes S., (2006). "*Desafios Brasileiros na era dos gigantes*". Ed Contraponto, Rio de Janeiro.

Pinheiro Guimaraes S. (2004). "El rol político internacional del MERCOSUR". Septiembre 2004 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

Pinheiro Guimaraes S. (2002). "Quinhentos anos de periferia". Editora da UFRGS-Contraponto. Porto Alegre-Río de Janeiro. 4ª edición 2002.

Sosa Alberto J. y Dirié Cristina, (2007a). "Los múltiples y simultáneos "estilos de integración" vigentes". Abril 2007 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

Sosa, Alberto J. (2007b). "El rol geopolítico del MERCOSUR en América Latina". Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Relaciones Internacionales. Seminario Internacional sobre: la Nueva Geopolítica del desarrollo en América Latina. Septiembre 2007.

Sosa Alberto J. y Ferretti María M., (2007c). "América del Sur: un breve balance sobre su proceso de integración". Abril 2007 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

Sosa Alberto J. (2005a). "La Comunidad Sudamericana de Naciones: una estrategia de desarrollo y de inserción externa? Octubre 2005 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

Sosa Alberto J. (2005b). "La Comunidad Sudamericana de Naciones: evolución y contratiempos". Agosto 2005 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

Sosa, Alberto J. (2004). "Moniz Bandeira y la Comunidad Sudamericana de Naciones". Mayo 2004 [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)

Sosa Alberto J. (1982). "Argentina, Brasil y Chile (ABC): Peronismo y unidad latinoamericana". [www.amersur.org.ar](http://www.amersur.org.ar)