

GONZALO BUSTOS

**LA CONSTRUCCIÓN DE UN INTERÉS SURAMERICANO
EN CLAVE AUTONOMISTA. EL MERCOSUR 2003-2011.**

Tesis para optar al título de Magister en Procesos de Integración Regional – MERCOSUR

Directora:
Dra. María Cecilia Míguez

CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
ABRIL DE 2015

Esta tesis está dedicada a la memoria de Juan Carlos Puig y de Jorge Alberto Sábato, maestros inesperados que sentaron las bases teóricas y prácticas que la integración regional necesariamente ha de seguir para tener sentido y éxito.

Agradezco a María Cecilia Míguez, cuyas ideas y escuela hice propias cuanto pude; a Mario Rapoport, por haber iniciado un camino y no haber dejado de acompañar a quienes eligen seguirlo; a Raúl Bernal-Meza, por sus charlas generosas y sus agudos aportes; a Leandro Morgenfeld, por su apoyo y sus consejos; a Esteban Nanni, Analía Becherini y Fernando Bonsangüe, por su cariño y compañía en la larga recta final de este trabajo; a mi familia, por todo; y a Victoria Nacucchio, mi socia estratégica, por su amor, su humildad y su coraje.

INDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1. Antecedentes y marco teórico	16
1.1. Marco teórico: los vínculos entre sistema político, política exterior, política económica e inserción internacional en los países del MERCOSUR.....	18
Dirigencia política	18
Política exterior, patrón de inserción internacional, tipo de Estado	19
Paradigmas y comunidades epistémicas.....	21
Un ejemplo: “América del Sur”	24
Inserción internacional e integración regional.....	27
Autonomía e interés nacional	30
1.2. Antecedentes: lecturas de los estudios sobre el regionalismo latinoamericano.....	35
Los factores estructurales: la integración argentino-brasileña durante el siglo XX	35
El regionalismo “post”: sobre la ausencia de un nuevo consenso abarcador tras el quiebre del consenso neoliberal	38
CAPÍTULO 2. El “interés conjunto” en clave neoliberal. De la alianza estratégica entre Argentina y Brasil al MERCOSUR como estrategia nacional-regional de inserción competitiva y apertura selectiva	44
2.1. El peso de los factores coyunturales comunes en Argentina y Brasil durante los '80: de la hipótesis de conflicto a la alianza estratégica	45
Que los hermanos sean unidos, al menos por el espanto	45
Había una vez en Foz de Iguazú	47
El PICE, un programa de integración gradual y flexible.....	49
2.2. Estrategia integracionista durante los '90: el MERCOSUR como instrumento nacional-regional de apertura selectiva y inserción competitiva.....	51
Del Tratado del '88 al Acta del '90	51
Nuevo regionalismo, regionalismo abierto y regionalismo estratégico.....	53
Argentina y Brasil: un consenso abarcador, dos trayectorias nacionales disímiles.....	55
Hacia una unión aduanera sin coordinación de políticas macroeconómicas	60
Locus lindus.....	64
CAPÍTULO 3. La reformulación del MERCOSUR entre 2003 y 2005 (primera parte): nuevos liderazgos motorizan el relanzamiento y la recuperación de la dimensión político-estratégica del bloque.....	67
3.1. Nuevos liderazgos relanzan la alianza estratégica bilateral.....	68
Política exterior e integración regional según Lula da Silva: el periodo entre el 1 de enero y el 11 de junio de 2003.....	68
Política exterior e integración regional según Néstor Kirchner: el periodo entre el 25 de mayo y el 11 de junio de 2003	72
Coincidencias entre las reformas de los modelos de desarrollo nacional.....	76
3.2. El relanzamiento del MERCOSUR.....	78
“Objetivo 2006”: el relanzamiento del MERCOSUR	78

Bitácora del CMC durante el periodo 2003-2005.....	86
CAPÍTULO 4. La reformulación del MERCOSUR entre 2003 y 2005 (segunda parte): hacia la refundación del interés conjunto en clave autonomista	90
4.1. Peregrinación a Mar del Plata: los límites del nuevo MERCOSUR	90
Las tensiones bilaterales condicionan el relanzamiento del bloque	90
El tumultuoso año 2005	91
Liderazgo brasileño, malestar argentino	92
Asimetrías y salvaguardias	93
O ‘menselao’	97
Condicionantes de la estrategia integracionista	98
4.2. La irrupción definitiva del interés conjunto en clave autonomista	100
La Cumbre de las Américas en Mar del Plata y la apuesta por un “interés suramericano”	100
Consecuencias de Mar del Plata	104
El Compromiso de Foz de Iguazú: un aniversario para celebrar desendeudados.....	106
CAPÍTULO 5. El MERCOSUR entre 2006 y 2008 (primera parte): los condicionantes internos y externos que llevan al bloque del “momentum” al “impasse”	110
5.1. El MERCOSUR pierde su tren: conflictos alrededor de Argentina y Brasil	111
Pasteras e hidrocarburos jaquean a los vectores integracionistas	111
La integración energética, contradictorio vector integracionista.....	112
Pasteras: la diferencia entre un derrame de celulosa y un derrame integracionista.....	119
Liderazos retraídos: el PT y el FPV ante los laberintos de la política nacional	122
5.2. Los países del MERCOSUR y las potencias hegemónicas	124
El boom de la demanda asiática, condicionante económico para una mayor autonomía relativa	125
China, ¿cooperación sur-sur o diálogo con una potencia mundial?	128
La reacción estadounidense a Mar del Plata y a Beijing	130
La UE, del bloque a Brasil.....	132
Consecuencias en la región.....	137
CAPÍTULO 6. El MERCOSUR entre 2006 y 2008 (segunda parte): Argentina y Brasil, entre la bilateralización de la estrategia integracionista y la divergencia en la relación bilateral	138
6.1. La sintonía política, ¿divino tesoro o virtual bilateralización de la estrategia integracionista?.....	139
El MAC, o las salvaguardas.....	139
El SML, o la “desdolarización”	141
El MICB, o la rebilateralización	142
Síntesis de los acuerdos MAC, SML y MICB.....	143
Otros acuerdos bilaterales que se tornan sub-regionales	144
Política exterior: de la convergencia a la divergencia	145
6.2. El comercio bilateral, en "una relación complicada”	148
Asimetrías bilaterales.....	148
La internacionalización de empresas brasileñas	150
La integración productiva	152

Dos casos puntuales del comercio bilateral: la industria automotriz y el trigo	154
La Política Automotriz del MERCOSUR.....	154
El trigo argentino, alimento para la autosuficiencia brasileña.....	155
CAPÍTULO 7. La estrategia integracionista y el proyecto global de Brasil.....	158
7.1. Componentes del proyecto de Brasil como jugador global	159
Brasil como actor global.....	160
El Estado logístico	164
Paradigma de política exterior: el realismo brasileño.....	169
La región y el realismo brasileño.....	173
¿Integración multifacética o integración selectiva?.....	175
7.2. Brasil, entre la autonomía nacional y la regional.....	177
La UNASUR originaria	178
Paradojas del Brasil autosuficiente	181
CAPÍTULO 8. El MERCOSUR entre 2008 y 2010: la consolidación parcial del interés suramericano	184
8.1. Aprender a convivir (en y) con la crisis	185
Argentina y Brasil entre 2008 y 2010.....	185
El tango es de a dos, la zamba de a uno: el MERCOSUR en el banquillo de la OMC.....	191
Cuatro frentes internos.....	194
8.2. Las potencias y la crisis I:.....	195
La puja entre las potencias se agudiza	196
Los conflictos regionales	197
Santiago, Costa do Sauipe, Bariloche.....	200
Otros gestos autonomistas: Irán, desdolarización y cooperación nuclear	205
De Campana a la Guyana	206
La consolidación parcial del interés suramericano	209
CAPÍTULO 9. Los límites de un interés suramericano frágilmente consolidado: las lecciones para el MERCOSUR que deja el periodo 2010-2011	212
9.1. Acostumbrarse a convivir (en y) con la divergencia	213
Qué lindo era estar en Mar del Plata.....	213
Breve exposición de las ideas en política exterior de Dilma Rousseff.....	214
El tercer gobierno petista, más lejos de Argentina	218
Un marco institucional regional para las medidas proteccionistas nacionales	221
Economías menores, problemas mayores.....	223
La UNASUR post Lula y post Kirchner.....	227
9.2. Las potencias y la crisis II	231
El eterno retorno en torno a la Unión Europea	231
EEUU, entre la Alianza del Pacífico y el relanzamiento del vínculo con Brasil.....	237
China, con un pie y medio en una Argentina cercada	244

BIBLIOGRAFIA.....	266
Gráficos y cuadros	275
Citas.....	278

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta tesis es describir, indagar y comprender los límites y perspectivas del MERCOSUR en el contexto mundial y regional actual, poniendo el foco en su dimensión política y estratégica.

Su aporte particular consiste en analizar las tensiones que entre 2003 y 2011 se presentan en el escenario internacional para la construcción de lo que entendemos por una “autonomía regional” y que impactan sobre el interés común construido en el bloque, al cual denominamos “interés suramericano”.

La principal hipótesis que guía este trabajo es que, sobre la base de situaciones estructurales y coyunturales comunes, Argentina y Brasil han articulado un interés conjunto en torno al MERCOSUR, desde su lanzamiento y hasta 2003 orientado a una estrategia nacional-regional de inserción competitiva mediante la apertura selectiva; y desde 2003, dirigido hacia el fortalecimiento de la autonomía regional, modificando el carácter de su relación con las potencias hegemónicas del sistema internacional (Estados Unidos, la Unión Europea y China).

Es decir, pretendemos diferenciar entre un interés compartido en clave neoliberal, predominante durante los años '90, y un interés común en clave autonomista, vigente desde 2003. Aunque el primero haya planteado una estrategia nacional-regional de desarrollo e inserción, consideramos que resultó una expresión del entramado de dependencia existente entre los países del bloque y las potencias hegemónicas. En tal sentido, si bien puede hablarse de un “interés conjunto” dentro el MERCOSUR desde antes del cambio de siglo, reservaremos el concepto de “interés suramericano” para referirnos a aquel interés común de signo autonomista, cuyo complejo proceso de construcción comenzó en 2003 tras la redefinición de los modelos de desarrollo nacional de los principales socios del bloque.

Definimos entonces al “interés suramericano” –concepto que hemos de desarrollar con mayor profundidad a lo largo de los distintos capítulos de esta tesis– como aquel interés conjunto entre los países del MERCOSUR que cuestiona la condición de dependencia de sus economías y que persigue la ampliación de los márgenes de decisión autónoma de sus Estados en relación a las potencias predominantes del sistema

internacional, con el objeto de impulsar proyectos de desarrollo afines a los intereses nacionales subyacentes de cada uno de los socios del proceso de integración.

Nuestra segunda hipótesis sostiene que, a partir del siglo XXI y en el marco de un escenario internacional que tiende hacia la multipolaridad, dos factores principales condicionaron la estrategia integracionista e impactaron sobre el interés compartido, limitando la posibilidad de profundizarlo: en primer lugar, la puja entre las potencias por el predominio en los vínculos económicos de privilegio con los países de la región, y en segundo lugar, la divergencia entre los países del MERCOSUR en materia de visiones sobre la integración y la globalización –alimentada esta última por la diversificación de las opciones de inserción y por las asimetrías entre sus estructuras productivas.

En la tercera hipótesis se argumenta que durante el periodo 2003-2011 se produjo una consolidación de lo que llamamos y definimos como “interés suramericano”, aunque se trató de una consolidación parcial y, en cierto sentido, de carácter defensivo. Ello en virtud de la co-existencia de líneas de convergencia entre los países del MERCOSUR en ciertos aspectos concretos –como la adopción de una estrategia regional para lograr mayores márgenes de decisión política o resolver conflictos regionales sin la injerencia de las grandes potencias–, y de líneas claras de divergencia –que se expresan en distintas posturas respecto a cuestiones como la apertura económica y la estrategia de inserción en el escenario internacional. Es decir, sostendremos que el interés conjunto en clave autonomista no logró traducirse en una estrategia conjunta de desarrollo, pero sí en una estrategia regional de protección de los márgenes de decisión política, incrementados durante nuestro periodo de análisis por los distintos socios del proceso de integración.

Nuestro periodo de análisis se inicia en 2003, cuando Argentina y Brasil –donde la aplicación de las recetas neoliberales condujo a graves crisis económicas y sociales–, promueven una revisión y un relanzamiento de la estrategia integracionista; y se extiende hasta fines de 2011, comprendiendo los dos primeros gobiernos kirchneristas en Argentina, el de Néstor Kirchner (2003-2007) y el de Cristina Fernández (2007-2011), así como los dos mandatos presidenciales de Lula da Silva (2003-2010) y el primer año del gobierno de Dilma Rousseff en Brasil (2011-2014).

Diferenciaremos dos grandes etapas dentro de dicho periodo: la primera desde 2003 hasta 2008, cuando comienza la crisis financiera internacional, y la segunda desde entonces hasta 2011.

La primera etapa comienza con la elección de los nuevos gobiernos –con meses de diferencia– de Lula da Silva en Brasil y Kirchner en Argentina. Consideramos que ambos líderes, con un discurso político progresista y favorable a la unidad regional, signado por la reivindicación de los intereses nacionales y la recuperación de la dimensión político-estratégica de la integración, configuraron un nuevo tipo de interés conjunto en clave autonomista dentro del MERCOSUR.

Sostendremos a su vez que las bases de dicho interés conjunto deben encontrarse en las nuevas variables políticas, económicas y estratégicas comunes entre ambos países, expresadas en los ojetivos que ambos líderes imprimen en sendos modelos de acumulación: el desendeudamiento externo, la defensa del mercado interno, la redistribución de la riqueza y la persecución de mayores márgenes de decisión política para el impulso de sus proyectos de desarrollo nacional.

La irrupción definitiva de este interés suramericano tuvo lugar en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en noviembre de 2005, cuando los países del bloque, en alianza con Venezuela, sostuvieron una posición distante respecto a Estados Unidos (EEUU) y rechazaron el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Creemos que si el episodio marcó un antes y un después en el proceso de integración suramericano, es porque puso de manifiesto que un proceso de integración regional entre economías periféricas puede favorecer su convergencia ya no sólo en razón de un proyecto de liberalización comercial y como reflejo de la agenda regional propuesta por las potencias del sistema internacional, sino en torno a sus diversos intereses nacionales subyacentes y a partir de variables políticas, económicas y estratégicas comunes.

Más allá de constituir una reacción al ideario neoliberal, este nuevo tipo de interés conjunto que denominamos “interés suramericano” se conformó en virtud de dos grandes cambios respecto a los ’90: en primer lugar, la redefinición de los objetivos prioritarios del proceso de integración, ahora identificados con el desarrollo económico orientado a la inclusión social y en la construcción de mayores márgenes de autonomía nacional y regional respecto de la relación con las potencias hegemónicas del sistema internacional; en

segundo lugar, la ampliación de la membresía del bloque mediante la proyección de nuevas alianzas más allá del eje Buenos Aires-Brasilia, en particular con Venezuela.

En cuanto a los factores que hicieron posible la emergencia de este “interés suramericano”, distinguiremos tres tipos: factores estructurales, coyunturales e individuales. Entre los primeros, visualizamos el distanciamiento de EEUU respecto a la región, tras su priorización geopolítica de Medio Oriente, y el ascenso de China, con su creciente demanda de materias primas, así como el impulso de sendos procesos de desendeudamiento en las principales economías del MERCOSUR, tras la redefinición de sus modelos de desarrollo nacional; entre los segundos, encontramos en la Venezuela gobernada por Hugo Chávez (1999-2013) el surgimiento de un proyecto de integración alternativo al regionalismo abierto, predominante durante los años ‘90, mientras que en la conformación de diversos gobiernos de signo progresista vemos el corrimiento del mapa político de buena parte de los países del continente; y, por último, en cuanto a los factores individuales, entendemos que tuvo un rol importante la “sintonía política” entre los nuevos liderazgos en Brasil y Argentina –afirmada sobre las coincidencias ideológicas entre Kirchner y Lula da Silva–, en cuyos alcances y límites hemos de indagar.

No obstante, incluso en este nuevo escenario favorable, veremos que el relanzamiento del MERCOSUR no logró traducirse en una reformulación de su andamiaje institucional ni en una profundización de su programa. Por un lado, una serie de factores de tensión en la relación argentino-brasileña condicionó la estrategia integracionista, limitando la base de confianza necesaria para impulsar un programa de integración más profundo: la desigual relación con las potencias hegemónicas y los organismos internacionales, el peso creciente de las asimetrías estructurales y las diferencias entre sus proyectos de integración *vis à vis* sus modelos de inserción. Por el otro lado, en su puja por controlar mayores cuotas de poder y mantener sus vínculos económicos de privilegio con los países de la región, las potencias (EEUU, China y UE) intensificaron su accionar en la región e incrementaron la presión sobre el bloque suramericano –a modo de ejemplo, tras el fracaso del ALCA y ante la influencia creciente de China, EEUU impulsó una estrategia de bilateralización de las relaciones comerciales con sus socios en la región, que actualizó el debate en torno al regionalismo abierto.

A su vez, señalaremos un hecho que funcionó como bisagra en el proceso de integración: la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, en mayo de 2006. Dicha medida tuvo dos importantes consecuencias, que impactaron negativamente sobre lo que llamamos “interés suramericano”: en primer lugar, rompió el delicado equilibrio entre los proyectos de integración energética conviviendo en la región, el brasileño y el venezolano (una disputa en la cual Argentina intentó cumplir un rol de mediación); en segundo lugar, orientó a la dirigencia política brasileña a perseguir de una forma mucho más decidida la autosuficiencia energética, como apuntalamiento de su deseado estatus de potencia global, apuesta que se vio validada entre 2007 y 2008 con los espectaculares descubrimientos de las reservas petrolíferas del Pre-sal. A partir de entonces, creemos que la dirigencia brasileña juzgó consolidada su preeminencia regional sobre la base de su potencial autárquico, por lo que terminó de inclinarse hacia una estrategia que supuso apoyarse más en su carácter de potencia regional emergente que en el liderazgo del proceso de integración; lo cual se tradujo en una mayor reticencia a profundizar el MERCOSUR y en la elección de una estrategia integracionista más flexible, extensible a los países andinos: la UNASUR.

La etapa 2008-2011 estuvo marcada por el comienzo de la crisis financiera internacional, el nuevo fracaso de la Ronda de Doha y la reactivación de las negociaciones del MERCOSUR con terceros sin una posición consolidada hacia dentro del bloque.

Durante este periodo se hicieron más notorias las diferentes percepciones de las dirigencias políticas respecto al proceso de integración. Señalaremos cuatro tipos de divergencias dentro del bloque: a) entre los distintos patrones de inserción internacional de Argentina y Brasil; b) entre las economías más grandes y las más pequeñas dentro del bloque –con Uruguay presionando para adherir al esquema propuesto por EEUU; c) entre Argentina y el resto de sus socios respecto al tratamiento de su mercado interno; y d) entre Brasil y el resto de sus socios en relación al sentido y objetivos estratégicos del MERCOSUR.

Sin embargo, sostendremos que incluso en este complejo escenario se vio fortalecido aquello que definimos como un “interés suramericano”, en virtud de la respuesta conjunta elaborada frente a distintas crisis que pusieron en riesgo la gobernanza regional y amenazaron la estabilidad de los gobiernos de signo progresista en los países del

MERCOSUR ampliado. Nos referimos a los intentos de desestabilización institucional en Bolivia, en agosto de 2008, y en Ecuador, en septiembre de 2010, así como a las distintas crisis diplomáticas bilaterales en torno a la Colombia gobernada por Álvaro Uribe, principal socio de EEUU en la región –con Ecuador en 2008, cuando fuerzas militares colombianas ejecutaron una operación en territorio ecuatoriano, y con Venezuela en 2010, cuando la tensión bilateral alcanzó un pico a raíz de las acusaciones del presidente colombiano de que las FARC operaban en territorio bolivariano.

En tal sentido, sostendremos que fue en respuesta al conflictivo escenario regional que la hasta entonces híbrida UNASUR se definió como el foro donde las crisis institucionales que afectan a los países de la región pueden ser canalizadas y resueltas de forma endógena, sino eliminando al menos contrapesando la injerencia de las potencias extra-regionales. Llamaremos “autonomía suramericana” al objetivo político-estratégico detrás de esta nueva configuración del proceso de integración y cooperación regional, la cual supuso combinar un paradigma autonomista y una estrategia conjunta de defensa e incremento de los márgenes de decisión política nacional.

Ahora bien, es cierto que esta convergencia alrededor de la autonomía conjunta, núcleo de nuestro “interés suramericano”, se verificó más en la redefinición de las prioridades de la recién surgida UNASUR que en avances institucionales dentro del MERCOSUR. No obstante, afirmaremos que ello resultó posible sobre la base de los acuerdos políticos y estratégicos trazados entre Argentina, Brasil y Venezuela, pilares del relanzamiento del bloque visibilizado en la Cumbre de Mar del Plata. Por tal motivo, consideramos que dicho proceso significó una consolidación del “interés suramericano”, aunque una de carácter parcial y defensivo, pues no supuso la profundización de la estrategia integracionista como la opción de inserción preferida por los países del MERCOSUR, lo que habría supuesto una puesta mucho más decidida por una estrategia de desarrollo conjunto de sus capacidades científicas, tecnológicas y productivas. Esto último quedó en evidencia, por ejemplo, en la ronda de negociación de la OMC en julio de 2008, con la aceptación por parte de Brasil de una oferta que Argentina rechazó, o en la posterior priorización del esquema de los BRICS por parte de la dirigencia brasileña, en detrimento del bloque suramericano, lo cual quedó de manifiesto en el debate por la creación del frustrado Banco del Sur.

Por otra parte, aunque los socios del MERCOSUR lograron atravesar con relativo éxito una primera etapa de la crisis internacional, durante el periodo 2008-2009, luego quedaron más expuestos cuando el foco de la crisis se desplazó desde los países desarrollados a las economías emergentes, lo que condicionó todavía más la marcha del proceso de integración. Así, encontramos que durante el periodo 2010-2011 Argentina y Brasil vieron debilitados sus márgenes de maniobra, lo que los hizo más permeables a los intereses de las potencias desarrolladas, demostrando los límites de una frágil consolidación del interés conjunto en clave autonomista.

Como resultado, las dirigencias políticas de los dos países iniciaron un debate interno respecto al posicionamiento internacional más adecuado para hacer frente al nuevo escenario, de cuya evolución creemos que depende en buena parte el futuro del proceso de integración. Dicho debate, todavía vigente, excede nuestro periodo de análisis. No obstante, apuntaremos dos cosas sobre el mismo: por un lado, que sus bases quedaron sentadas en 2011, cuando ambas dirigencias identificaron las principales amenazas y oportunidades que presentaba el nuevo orden internacional, aún hoy en proceso de reconfiguración; por el otro, que dicho diagnóstico no se tradujo necesariamente en una nueva coincidencia entre las variables políticas, económicas y estratégicas centrales para ambos países. Esto último, que pareciera sugerir menos una tendencia hacia el fortalecimiento del proceso de integración que hacia la revisión de las prioridades en las alianzas externas de cada país con los países desarrollados, podría significar la introducción de un factor disruptivo de primer orden sobre el proceso de construcción de lo que denominamos “interés suramericano”.

No obstante, creemos que incluso bajo dichas circunstancias adversas las dirigencias argentina y brasileña mantuvieron su acuerdo respecto a esto que llamamos “autonomía suramericana”. Nuestro trabajo se propone entonces indagar en la experiencia reciente de la construcción de un “interés suramericano” en el MERCOSUR, reflexionando sobre aquellas variables comunes a partir de las cuales fue y sigue siendo posible articular una estrategia integracionista de cuño autonomista, de decir, una que contribuya a la emergencia definitiva de los intereses nacionales subyacentes de las economías dependientes que componen el bloque suramericano.

El trabajo se estructura en nueve capítulos, seguidos de las conclusiones.

En el primer capítulo se establece el marco teórico y se establecen las definiciones conceptuales que nos servirán de base, a la vez que se mencionan algunos factores estructurales que favorecen el proceso de integración reciente.

En el segundo capítulo se analiza la evolución del proceso de integración bilateral entre Argentina y Brasil desde mediados de los '80, haciendo foco en los cambios sufridos en la estrategia integracionista durante los '90, cuando el MERCOSUR se proyectó como una estrategia de inserción internacional y apertura selectiva.

En el tercer capítulo, el primero de los dos dedicados al periodo 2003-2005, se indaga en las nuevas variables económicas, políticas y estratégicas comunes entre los socios del bloque, a partir de las cuales Lula da Silva y Néstor Kirchner sientan las bases de un nuevo tipo de interés conjunto e intentan relanzar el MERCOSUR.

En el cuarto capítulo se hace foco en la irrupción definitiva de este nuevo interés conjunto durante la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en noviembre de 2005.

El quinto capítulo está dedicado a los factores internos y externos que condicionan la estrategia integracionista, haciendo foco tanto en los conflictos alrededor de Argentina (con Uruguay) y Brasil (con Bolivia), como en el accionar de las potencias extranjeras en la región.

El sexto capítulo aborda el desigual impacto de estas variables sobre las dirigencias políticas argentina y brasileña, la relación entre ellas y la compleja marcha del bloque bajo las nuevas variables políticas, económicas y estratégicas nacionales y sub-regionales.

El séptimo capítulo hace foco en la compleja relación que existe entre el proceso de integración y el comportamiento de Brasil como jugador global.

El octavo aborda el periodo 2008-2010, durante el cual se produce una consolidación parcial del interés suramericano en clave autonomista, expresada en la singular articulación que delinean los países del MERCOSUR entre esa estrategia integracionista y la naciente UNASUR.

El noveno y último capítulo hace foco en el periodo 2010-2011, durante el cual los países del MERCOSUR afrontan una nueva etapa de la crisis internacional, que reduce sus márgenes de maniobra nacional y conduce a sus dirigencias políticas a iniciar sendos debates internos, todavía vigentes, sobre sus estrategias de inserción internacional.

CAPÍTULO 1. Antecedentes y marco teórico

Consideramos que la política exterior es una variable esencial para la comprensión de los procesos económicos, sociales y políticos de los países periféricos; y que, a su vez, en los últimos treinta años, la integración constituye un elemento fundamental para comprender y analizar la política exterior en los países de nuestra región.

En tal sentido, pretendemos continuar los trabajos que desde la década de los noventa han estudiado el comportamiento de los distintos sectores y actores de los países del MERCOSUR, sus diversas percepciones y el modo en que influyen en la formulación de sus políticas, poniendo el foco en la dimensión político-estratégica del proceso de integración.

La propuesta es explorar el impacto que dos tensiones que marcan el periodo 2003-2011 pueden tener sobre el interés conjunto articulado en torno al MERCOSUR: el accionar de las potencias hegemónicas y la coexistencia de diferentes proyectos de integración en la región.

Nuestro punto de partida es el cambio de signo político en los gobiernos de Argentina y Brasil desde 2003. Entendemos que dicho cambio se traduce en la redefinición de los modelos de desarrollo nacional de las principales economías del bloque, en la recuperación de la dimensión político-estratégica del MERCOSUR y en un intento por construir un nuevo tipo de interés común en torno a los intereses nacionales de los socios del bloque; y que este interés compartido puede vincularse con la conformación de una “autonomía regional” (Rapoport, 2013; Kan, 2010; Míguez, 2013), la cual consiste en la ampliación de los márgenes de acción de los países parte a partir de su accionar conjunto frente a las potencias mundiales con intereses en la región –como EEUU, la Unión Europea (UE) y China.

Este estudio afirma la importancia del factor político en el estudio de las relaciones internacionales y profundiza en la cuestión del proceso de integración regional suramericano. Para ello, continúa la línea de las investigaciones de Mario Rapoport, que encuentra los fundamentos de la política exterior argentina en lo económico-social (1984), y de María Cecilia Míguez, quien analiza el comportamiento de la clase dirigente argentina y la construcción del patrón de inserción internacional en el país (2013). Ambos consideran

el rol de las élites políticas en los países dependientes y analizan el posible contenido de una política exterior autónoma, a partir de la comprensión de la existencia de un sistema mundial y la inserción de los países de la región en el mismo, determinando y encauzando sus relaciones internacionales.

En esa línea, el análisis de las tensiones que condicionan al interés subregional construido alrededor del bloque desde inicios del siglo exige un enfoque histórico y global, para descubrir los vínculos existentes entre sistema político, políticas exteriores, políticas económicas e inserción internacional de los socios del MERCOSUR. Por lo tanto utilizaremos como precedente trabajos provenientes de diversas disciplinas, como las relaciones internacionales, de la ciencia política, de la historia y de la economía.

A su vez, se analizará el rol de las ideas, las percepciones, las instituciones, la participación de expertos o “comunidades epistémicas” y el impacto que pueden ejercer decisores políticos legítimos que actúan como mediación entre el campo de las ideas y de la política (Colacrai, 2006; Bernal-Meza, 2006; Caballero Santos, 2009 y 2009a; Vitelli, 2011). Consideramos sin embargo que estas instituciones, ideas y valores se vinculan a procesos económicos y sociales estructurales que obligan a considerar a la política exterior en torno a la región como emergente de la articulación entre la estructura social, el poder interno y ese entramado de relaciones internacionales.

Esto supone prestar atención al accionar de las grandes potencias en la región y reconocer además del Estado a una multiplicidad de agentes que operan en la formulación e implementación de la política exterior (Rapoport, 1997: 12), así como focalizar en los paradigmas de la política exterior que se transforman en dominantes en los países de la región y en particular en Brasil (Bernal-Meza, 2010: 79).

Finalmente, se retomarán los estudios que entienden el devenir de los proyectos de integración y el lugar de los gobiernos en su redefinición como el resultado de demandas, intereses y acciones de diversos sectores de la sociedad, que exceden a los propios gobiernos y a la mera expansión del mercado como motor de la integración, lo que supone atender la relación existente entre la integración y las variadas formas de organización y expresión de los empresarios: organizaciones corporativas, alineamientos interempresariales, grandes empresas o grupos económicos como capitales individuales (Kan, 2013: 163-167).

1.1. Marco teórico: los vínculos entre sistema político, política exterior, política económica e inserción internacional en los países del MERCOSUR

Distinguimos cinco cuestiones relativas al análisis del proceso de integración, cuyas conceptualizaciones nos servirán de base para abordar los vínculos entre sistema político, política exterior, política económica e inserción internacional en los países del MERCOSUR: a) la noción de dirigencia política; b) la relación entre tipo de Estado, política exterior y patrón de inserción internacional; c) la relación entre paradigmas y comunidades epistémicas; d) la relación entre inserción internacional e integración regional; y e) la relación entre interés nacional y autonomía nacional.

Dirigencia política

Utilizamos la definición de “dirigencia política” aportada por Míguez (2013), para quien aquella incluye: 1) a los sujetos que detentan el poder de gobierno y se sitúan en el nivel de la sociedad política, siendo parte de la *elite estatal* que cuenta con capacidad de influir en la formulación –y en menor medida, también en la implementación- de políticas públicas; 2) a líderes de los partidos políticos, situados en un nivel de mediación entre la sociedad política y la sociedad civil, quienes, sin ocupar necesariamente cargos políticos públicos, tienen injerencia en la *escena política*.¹ Si el primer grupo excluye a quienes forman parte de la burocracia estatal pero no influyen en el proceso de toma de decisiones, el segundo incluye a quienes, a pesar de no ocupar cargos públicos, son dirigentes de partidos o corrientes políticas definidas que sí poseen capacidad de influir en la formulación de políticas públicas (2013: 73).

Siguiendo el recorrido de Míguez, la particularidad de la dirigencia política como actor social puede comprenderse si se distingue a su vez entre “clase dirigente” y “clase dominante” a partir de las nociones de “bloque en el poder”, de Nicos Poulantzas (1973), y de “hegemonía”, de Antonio Gramsci (1975-1980). El bloque en el poder es una coalición inestable y conflictiva de las clases y fracciones de clase de una formación económico-social específica, que logra unidad en el Estado bajo la tutela de una esas clases o

fracciones, la cual se constituye en hegemónica arrogándose para sí el “interés general” del Estado nación. Cuando la clase dominante actúa como clase dirigente, porque la coalición logra el consenso y la legitimidad del resto de los sectores de la sociedad civil, existe un periodo hegemónico; es decir, la diferencia entre clase dominante y clase dirigente, aquí según Gramsci, reside en la construcción hegemónica, la cual supone que aquélla ejerce su dominio no sólo a través de la fuerza y la violencia, sino mediante una “dirección” y una función ideológica particular (Míguez, 2013: 71). No obstante, advierte Míguez, a partir de su función de mantener el statu quo en el marco del Estado capitalista, la dirigencia política tiene una vinculación estructural con las clases dirigentes, de las cuales forma parte, aunque con ciertas salvedades: a) tiene una especificidad y ciertos intereses comunes; b) está atravesada por las características y los conflictos propios de la dinámica política que no pueden ser entendidos como mero reflejo de las relaciones sociales de producción; y c) no es en todas las coyunturas directamente instrumento –ni mecánico ni lineal– de los sectores económicos predominantes (2013: 74).

Política exterior, patrón de inserción internacional, tipo de Estado

Para definir lo que entendemos por política exterior y por inserción internacional, nuevamente hacemos propio el criterio de Míguez (2014), para quien el estudio de la política exterior se debe hacer en el contexto más amplio de la inserción internacional y luego en el de proyecto de nación.

Mientras que la política exterior es el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un estado en respuesta a demandas y determinantes internas y externas (no sólo de otros estados), las relaciones internacionales incluyen el conjunto de relaciones existentes en las diferentes dimensiones (económicas, políticas, estratégicas, culturales, diplomáticas, militares, etc.) que conectan el sistema internacional e involucran una multiplicidad de actores. La utilidad del concepto de inserción internacional proviene de que nos remite al modo en que una nación se vincula con el resto de los actores y unidades del sistema internacional, y se refiere por lo tanto a todo un conjunto de acciones gubernamentales, establecidas a través de la política exterior y de la política interna, pero que incluyen a su vez los comportamientos de diversos actores y sectores de la sociedad

civil. Un patrón de inserción internacional, entonces, conlleva cierta regularidad en la relación de una nación con el resto de los actores del sistema internacional, y resulta de las diferentes políticas exteriores de los estados (así como de su política económica interna) y de las acciones internacionales de actores no-gubernamentales (2014: 17-18).

Por ello, para comprender el complejo entramado de dimensiones y actores que construye a un paradigma de política exterior, podemos indagar en aquellas variables sobre las que se define un patrón de inserción internacional. En tal sentido, Míguez sostiene que para definir el contenido de la relación que un estado tiene con el resto de los estados del sistema internacional es necesario tener en cuenta variables internas y externas. Entre las internas, incluye: i) el tipo de régimen político-económico, ii) los diferentes actores gubernamentales que influyen en la formulación de política exterior, iii) los temas que predominan en la agenda política y capacidades o instrumentos con los que se cuenta para la aplicación de la política, y iv) los intereses económicos y estratégicos que se disputan el contenido de esa política. Entre las externas, se destacan: a) la estructura jerárquica del sistema internacional, y b) el patrón de relaciones entre los países hegemónicos de dicho sistema, así como entre éstos y los no hegemónicos. En síntesis, mientras que la política exterior es un área particular de la acción política gubernamental, en virtud de la cual el gobierno “habla en nombre” del estado, la inserción internacional refiere a cómo la sumatoria de las políticas exteriores aplicadas promueve cierta regularidad en el comportamiento de múltiples actores relevantes en las relaciones internacionales que exceden el ámbito gubernamental y público (2014: 17-18).

Una tercera cuestión es el tipo de Estado, el cual tiene una relación directa con el patrón de inserción internacional que delinea un país. Nuestro análisis indaga en la experiencia neoliberal para comprender la evolución que siguen Argentina y Brasil desde 2003. Para ello, rescatamos una conceptualización de Aldo Ferrer (2013), que caracteriza al Estado neoliberal como aquél donde los intereses transnacionales condicionan de forma decisiva la respuesta nacional a la globalización: “los intereses transnacionales han ganado una influencia decisiva, sostienen el paradigma neoliberal y configuran el Estado neoliberal. En consecuencia, en el plano de las ideas prevalece la visión fundamentalista de la globalización, según la cual lo fundamental sucede en la esfera transnacional y los Estados

nacionales han quedado reducidos a la impotencia para administrar los mercados” (2013: 166).

Por otra parte, aunque existen varios elementos coincidentes entre las políticas exteriores de ambos países en base a su tipo de Estado predominante y sus patrones de inserción, sus paradigmas y objetivos no son de ningún modo algo homogéneo y tampoco debe serlo el modo de abordarlos.

Para analizar el caso de la Argentina es necesario prestar atención, por un lado, al paradigma dominante y a la visión de cada gobierno, y por el otro, a la relación triangular con Estados Unidos y Brasil (Bernal-Meza, 2008a: 59; Simonoff, 2010: 20; Rapoport y Madrid, 2011: 105). Para el caso de Brasil, en cambio, debemos poner el foco en las concepciones y paradigmas predominantes en su dirigencia política, en tanto su política exterior no puede entenderse sin considerar las aspiraciones de sus elites por la industrialización ni su visión de sí mismas y del papel de su país en el mundo, sostenidas de forma continuada desde los '70 (Bernal-Meza, 2006: 71-72). En particular, nos interesa preguntarnos por los efectos que tienen sobre la estrategia intergracionista sus aspiraciones de un mayor protagonismo global, las cuales suponen utilizar a la región como plataforma de despegue (Malamud, 2011: 19; Bernal-Meza, 2008: 38; Souto Maior, 2006: 54).

Paradigmas y comunidades epistémicas

Los países fundamentan sus políticas exteriores y modelos de inserción internacional a partir de paradigmas, que son la expresión de una determinada visión del mundo.

Aquí resulta central el aporte de Amado Cervo (2003), quien nos permite vincular esta problemática con el tipo de Estado predominante en cada país. De acuerdo con su conceptualización, son dos los elementos de un paradigma: el primero es el bloque mental, donde se entrelazan ideología y política; el segundo es el bloque duro, compuesto por la percepción de intereses nacionales, relaciones económicas internacionales e impactos sobre la formación nacional (2003: 8).

A su vez, el análisis de un paradigma supone distinguir tres niveles: la cosmovisión, la percepción de los intereses nacionales y la elaboración política. En el primer nivel encontramos tres presupuestos: una idea de nación que un pueblo, o sus dirigentes, hace de

sí mismo, una visión que proyectan del mundo, y el modo según el cual se percibe la relación entre esos dos elementos. Dichos presupuestos producen un conjunto de valores, una identidad cultural que condiciona los diseños de la política exterior a largo plazo, y se configuran como una cosmovisión, una imagen que cierta formulación conceptual proyecta de otros pueblos, naciones o del mundo en su conjunto. En el segundo nivel, el paradigma supone percepción de intereses nacionales. Los intereses sociales, políticos, de seguridad, económicos y culturales, se modifican con el cambio del paradigma. En el tercero, el paradigma envuelve a la elaboración política, en tanto condiciona tendencias de medio o largo plazo, a la vez que explica sus rupturas. O sea, impacta sobre el modo de relacionar lo interno a lo externo y de manipular la información para llevar adelante el cálculo estratégico y la decisión (2003: 7). En pocas palabras, un paradigma supone una idea de nación que los dirigentes (y su pueblo) tienen y se hacen de sí mismos, una visión que proyectan al mundo.

Para algunos autores, esta visión del mundo es adoptada por una comunidad epistémica, sobre la base de un conjunto de valores previamente compartidos de forma implícita, y, dentro de los marcos determinados por esa visión, sus miembros planifican lo que es posible hacer en términos de política (Bernal-Meza, 2006: 71).

En esta línea, Miriam Colacrai sostiene que ideas, instituciones y decisores políticos, como partes de un “círculo virtuoso”, construyen las políticas, entre ellas la política exterior, mediante un proceso de continua retroalimentación (2006: 395). Pero la noción de paradigma pone en juego la relación dialéctica entre ideas, valores e instituciones, no sólo a nivel nacional sino también regional. En tal sentido, las comunidades epistémicas constituyen una fuente de conocimiento y, por tanto, de poder, a la hora de impulsar, conducir o frenar el proceso de integración regional (Caballero Santos, 2009: 1).

¿Qué son las comunidades epistémicas? Peter Haas las define como “redes de profesionales con reconocida experiencia y dominio de un determinado ámbito y una demanda de relevancia susceptible de ser políticamente conocida en dicho ámbito” (Haas 1992, citado en Caballero Santos, 2009a: 2). Durante los '90, los estudios de Haas fueron criticados por no considerar la interacción entre las comunidades epistémicas y otros actores sociales en la arena política, tales como grupos de interés o corporaciones empresariales, sobrevalorando la influencia que pueden tener por sí solas y descuidando el

proceso de negociación necesario para convertirse en una “coalición ganadora”, lo cual significa reconocer que las comunidades epistémicas deben ser jugadores políticamente proactivos (David Toke, 1999, James Sebenius, 1992, citados por Dunlop, 2002). En efecto, y como ya se dijo, estas instituciones, ideas y valores se vinculan a procesos económicos y sociales estructurales que obligan a considerar a la política exterior en torno a la región como emergente de la articulación entre la estructura social, el poder interno y ese entramado de relaciones internacionales.

Ahora bien, si dentro de cada país es difícil hablar de elites monolíticas, en virtud de que allí conviven fuerzas diferentes y contradictorias, mucho más complejo es distinguir proyectos nítidos de integración en la esfera regional, ante la ausencia de una comunidad epistémica regional definida. No obstante, consideramos que dicho esfuerzo es necesario y posible.

¿Por qué resulta necesario? En este punto volvemos a recurrir a Colacrai, para quien debe fortalecerse la dimensión “ideacional” del MERCOSUR para que este pueda emerger y consolidarse, lo cual supone que la “comunidad epistémica”, en este caso la *intelligentsia* dedicada a las cuestiones sociopolíticas, recobre su capacidad para instalar y legitimar definiciones ampliadas de “autonomía”; una obra que ella ve en marcha al descubrir que en las nuevas conceptualizaciones del concepto se produce cierta coincidencia en cuanto a otorgar centralidad a la cuestión regional. Su propuesta de adoptar una visión constructivista se sustenta, en primer lugar, en que ella apuntaría a la construcción de una nueva auto-percepción y de una manera de tener una identidad en relación con otros espacios regionales, para el manejo de asuntos comunes y la inserción de la región en los juegos de la “inter-dependencia”. En segundo lugar, debería generarse un consenso alrededor de la definición del MERCOSUR como alianza estratégica, con identidad y capacidad para “hacer frente a” la interdependencia internacional, lo que supone coordinar y concertar políticas desde la región para desempeñarse en un escenario internacional cada vez más complejo y menos permisivo para las acciones individuales (2006: 394-395).

¿Por qué decimos que es posible? Aquí seguimos el trabajo de Laura Gómez Mera (2005). Dicho estudio reconoce los aportes constructivistas para el caso suramericano y se centra en el rol de la burocracia regional, vital para sostener al MERCOSUR durante su etapa más compleja, desde 1999 hasta 2003. Además de señalar que la convergencia de

intereses defensivos (suramericanos) y ofensivos (brasileños) explica tanto el nacimiento del MERCOSUR como su supervivencia durante el cambio de siglo, el trabajo destaca el rol clave que tuviera un proceso de socialización experimentado entre los funcionarios nacionales que formaron parte de las instituciones regionales. Al menos parcialmente, debemos explicar la persistencia del bloque a partir de estos procesos de mayor interacción e involucramiento, los cuales reforzaron intereses en la integración regional, habilitando incentivos positivos para mantener al bloque (2005: 110-111).

Estos procesos de interacción institucional repetida durante un periodo de tiempo extenso parecen haber tenido un impacto positivo entre las percepciones de los socios sobre sus intereses y actitudes acerca de la integración, contribuyendo a la profundización de sus compromisos hacia el proyecto desde fines de siglo pasado. Proveyendo de un conjunto estable y predecible de reglas, normas, principios y procedimientos, y estableciendo patrones regularizados de interacción, las instituciones regionales han promovido mayor involucramiento, internalización y socialización entre actores burocráticos en cada país miembro. Como resultado, la convergencia de intereses estratégicos que sostuvo el régimen hasta ahora pareciera haber sido fortalecida por la internalización –a través de actores estatales en cada país parte– de que la cooperación regional y el mantenimiento de relaciones cordiales son medios para alcanzar objetivos económicos y estratégicos más amplios, así como fines importantes en sí mismos; los cuales han sido conducentes para la emergencia de una identidad o de dinámicas que han dado forma a intereses a través de la socialización y el aprendizaje social (2005: 135).

Un ejemplo: “América del Sur”

Quizá resulte útil brindar un ejemplo de este modo en que paradigma y percepción de intereses se entrelazan: la noción de “América del Sur”. La cuestión no es menor. La consolidación de la conceptualización de la esfera regional suramericana, distinguiendo América del Sur de América Latina, aportará una importante base para la construcción de lo que llamamos y definimos como un “interés suramericano”.

Al respecto, resulta central la formación de la alianza entre Brasil y Argentina con Venezuela, que consolida la noción de “América del Sur” como espacio regional. Pero el

rol protagónico de Brasil en esta cuestión es indiscutible. La emergencia de América del Sur como espacio regional en el contexto general de América Latina suele ser abordada en términos negativos, como una diferenciación subcontinental impulsada por Brasil respecto de un área de influencia norteamericana –signada por la disputa por el liderazgo regional con México–, necesaria para articular un espacio privilegiado de actuación para el regionalismo brasileño.

No obstante, también hay estudios que: a) proponen un abordaje desde su dimensión positiva, centrándose en cuestiones identitarias (Galvao, 2009), o en una mirada crítica de la historia subyacente en la denominación “América Latina” (Sosa, 2011: 134-139); o b) afirman que ella nació de la necesidad cobró relevancia más tardíamente, en tanto que Brasil habría apelado a un nuevo orden regional para rescatar algún espacio de maniobra frente a la crisis financiera y ante un MERCOSUR en crisis (Spektor, 2011).

Resulta interesante forzar aquí un contrapunto entre Thiago Galvao (2009) y Matías Spektor (2011). Para el primero, detrás de la propuesta brasileña de una América del Sur se encuentra originalmente tanto la apelación a una identidad regional como un planteo multiculturalista: “Las identificaciones regionales en conjunto componen la identidad regional, caracterizada por la multidimensionalidad y por la no atomización y reducción a una característica única y dominante, así como ocurre en la realidad europea. De esa manera, el ambiente político será responsable de forjar y construir las conexiones mentales y materiales entre los varios componentes: amazónica, andina, platina y caribeña”. Por tanto, afirma Galvao, la identidad *sul-americana* puede ser deconstruida en cinco elementos esenciales: a) valores e ideas compartidas; b) definición de intereses regionales; c) montaje de una gran estrategia regional; d) actuación mediante un dualismo interno-internacional; e) tolerancia y no exclusión (2009: 70).

Por su parte, Spektor comienza por refutar la segunda de las vertientes arriba reseñadas: “la lógica por detrás de las opciones brasileñas no es aquella según la cual una entidad sudamericana era útil y necesaria para resolver problemas de acción colectiva, promover la coordinación regional o administrar problemas comunes típicos de la interdependencia compleja entre fronteras porosas en la región”. Muy en cambio, el origen de “América del Sur” habría tenido que ver menos con nuevas ideas sobre gobernanza colectiva o sobre una supuesta identidad regional común que con un cálculo instrumental

basado en consideraciones de poder y autonomía: con la necesidad de “utilizar un nuevo orden regional como herramienta para rescatar el espacio de maniobra frente a la crisis financiera y de un MERCOSUR moribundo y decadente” (2011: 179-180).

En realidad, Spektor le responde aquí a Rubens Barbosa, embajador de Brasil en Washington, quien en 2000 había intentado, en una misiva al ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, apuntalar la nueva denominación sobre razones identitarias, vinculadas a que la percepción de que los norteamericanos de lo “latino” era negativa y un espacio diferenciado permitiría mayores márgenes de maniobra.

Nosotros preferimos una explicación que combine estas distintas lecturas del término, considerando que no son contradictorias sino complementarias, y que intente rastrear el modo en que la categoría de “América del Sur” es apropiada por los dirigentes de los países del MERCOSUR.

Es decir, reconocemos que dicha denominación comienza a instalarse con mayor fuerza desde el lanzamiento de la Iniciativa por la Integración de la Infraestructura de América del Sur (IIRSA) en 2000, alrededor de la cual se articularán los proyectos de inversión brasileños para internacionalizar, en la escala regional, los capitales nacionales. No obstante, preferimos poner el foco en el modo en que dicho concepto es respaldado por una serie de manifestaciones políticas y económico-comerciales, tal como menciona Leonardo Freitas Couto para el caso de Brasil (2007: 162). Pero lo mismo vale para Argentina y Venezuela. Así, el presidente venezolano Hugo Chávez sostiene en noviembre de 2005 que la relación entre Buenos Aires y Caracas es “el eje estructurante de la nueva América del Sur”, eje en el que incluye a Brasilia y que también denominará como “La unión del Sur”.

En pocas palabras, ocurre una suerte de combinación de ambas denominaciones: lo *sulamericano* por sobre lo latinoamericano –como estrategia de diferenciación de una esfera sub-regional disponible para un mayor despliegue de los intereses brasileños–, y lo suramericano por sobre lo sudamericano –como afirmación de una identidad menos arraigada en la herencia hispánica que en la coincidencia político-ideológica de los nuevos gobiernos suramericanos; una especie de coincidencia ideológica-geopolítica que, afirmada sobre la sintonía política entre los nuevos liderazgos del MERCOSUR, dará forma

conceptual a la alianza entre Brasilia, Buenos Aires y Caracas, base del interés conjunto en clave autonomista que denominamos “interés suramericano”.

Por todo eso, considerar que la categoría “América del Sur” puede ser analizada solamente desde su rol en la estrategia integracionista delineada por las comunidades epistémicas de Brasil resulta un equívoco. En realidad, a la hora de dar sentido al concepto los intereses de Brasil deben converger con los de sus socios y vecinos, lo que exige articular diferentes percepciones sobre el espacio regional, diversos paradigmas de política exterior y distintas estrategias de integración, más allá del interés nacional brasileño.

Sólo en este sentido puede suponerse que –a través de la conformación de “América del Sur” como espacio regional autónomo– el interés subregional conformado en torno al MERCOSUR por Brasil y Argentina adquiere una nueva dimensión subcontinental, vinculada políticamente sobre la alianza con Venezuela y consolidada institucionalmente a partir de la creación de la UNASUR, o mejor dicho, de la orientación de esta hacia el logro de lo que llamamos “autonomía suramericana”.

Inserción internacional e integración regional

Conviene distinguir entre la integración regional como opción estratégica de inserción internacional, la dimensión estratégica de la integración y la estrategia integracionista.

En primer lugar, considerar a la integración regional en tanto una estrategia de inserción internacional de los países suramericanos supone afirmar que es una estrategia entre otras, aunque reconociendo que si bien no es un fin en sí mismo tampoco es exclusivamente un mero medio.

Lo primero lo demuestra el que algunos países hayan optado históricamente por privilegiar alianzas extra-regionales (Chile), o que otros diversifiquen progresivamente su estrategia basada en el plano regional para llevar adelante una estrategia extra-regional complementaria (Brasil en los BRICS). En cuanto a lo segundo, si definimos a la estrategia como un proceso de decisión complejo que vincula los objetivos con los recursos disponibles (Sanz Alisedo, 2010: 105), quizá sea más apropiado pensar la integración como una estrategia que se ha convertido en una preferencia.

Aquí resulta útil recurrir a un estudio de Jeffrey Frieden (1999), donde se desplaza el foco desde los intereses nacionales hacia las preferencias de las dirigencias políticas. Bajo la premisa de que resulta errónea o al menos confusa la lectura realista de que todos los países están interesados en maximizar su poder –base conceptual de la noción del interés nacional (Morgenthau, 1987)–, Frieden sostiene que son las distintas preferencias por los varios resultados de una interacción social las que moldean los intereses nacionales. Bajo ese esquema, propone distinguir entre dichas preferencias y las estrategias elaboradas para su consecución, las cuales se definen con arreglo al contexto en el que aquéllas se insertan.² La maximización de poder de una nación, por lo tanto, podría ser menos una preferencia que una estrategia (1999: 40-41). Lo interesante de este planteo es que considera que algunas estrategias pueden convertirse en preferencias en sí mismas, o mejor dicho, en estrategias preferidas. Es decir, lo que en una primera interacción funciona como estrategia para lograr una preferencia, en una ulterior interacción se convierte en una preferencia, conformando una progresión, la cual supone desde luego volver a lidiar con el contexto y sus nuevos constreñimientos (1999: 46).

Aunque nosotros insistiremos en hablar de intereses nacionales, esta distinción entre una preferencia y una estrategia será de gran utilidad, siempre que la integración regional podrá ser presentada no como una preferencia en sí misma, sino como una estrategia preferida para el logro del desarrollo económico y la autonomía política.

En este punto, apelamos a los trabajos de Aldo Ferrer, para quien la integración es un instrumento de los países para fortalecer sus densidades nacionales, impulsar su desarrollo nacional y fortalecer su posición en el escenario global (2008: 9; 2013: 174; 2013a: 4). Para Ferrer, el logro de dichos objetivos implica elaborar respuestas de calidad frente a los desafíos y oportunidades que presenta la globalización, a la cual define como “un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones”. La integración regional sería la estrategia que aseguraría la mejor respuesta, el estilo de inserción en el orden global más adecuado a los intereses nacionales de los países de la región (2013: 167-169).

A modo de síntesis ilustrativa, podemos forzar un cruce entre la propuesta de Frieden y la de Ferrer: la integración sería así un instrumento (una estrategia) diseñado para lograr

objetivos convergentes entre los países suramericanos (sus preferencias) y desplegado para dar una respuesta adecuada al fenómeno de la globalización (el contexto).

En segundo lugar, en cuanto a la dimensión estratégica de la integración regional, seguimos a Andrés Musacchio (2013), para quien se trata de un espacio de articulación que supera tanto la dimensión estrictamente política como a la económica como fundamento y motor de la integración. Dentro de esa dimensión estratégica, concebida como un campo, se trazan algunos lineamientos generales de política, los cuales identifican las posibilidades de expansión, los márgenes de maniobra y los potenciales peligros que pueden desestabilizar a las naciones involucradas en un proceso de integración; y en tanto allí se articulan las estrategias externa e interna que afectan la dinámica de las sociedades nacionales, es donde se termina de dar coherencia a las políticas económicas y sociales con las políticas exteriores. De este modo, en función del diagnóstico estratégico que se haga, la integración puede adquirir un rol específico, no atado exclusivamente a la dimensión económica (2013: 25).

En realidad, cabe aclarar que esta “dimensión estratégica” presenta varios puntos en común con la “dimensión política” de la integración. De cualquier modo, lo que pretendemos remarcar con este punteo no es el nombre de tal dimensión, sino su existencia e importancia como una dimensión que excede lo económico.

Esta dimensión estratégica del regionalismo resulta clave durante el siglo XXI, cuando se convierte en una herramienta “para aunar estrategias y objetivos que los gobiernos buscan para coordinar los términos de la competencia en la cual agentes políticos y económicos rivales se enfrentan” (Tussie, 2009: 170, citado en Quiliconi, 2013: 148). En esta línea, consideramos como Aldo Ferrer que si las dirigencias de Argentina y Brasil conciben a la integración como “una combinación virtuosa de fuerzas del mercado y políticas públicas” pueden reconocer los problemas propios y el cambio de las circunstancias internas de los dos países sin afectar el objetivo estratégico de la integración (2007: 152).

En tercer lugar, consideramos a la estrategia integracionista como la modalidad de integración regional preferida –por los gobiernos de los países de la región– y posible –al estar condicionada por factores internos y externos.

En este punto también seguimos a Ferrer, para quien la complejidad del MERCOSUR excede la fijación de reglas para la integración y la elaboración de políticas públicas de alcance comunitario. El bloque se caracteriza más bien por “circunstancias específicas”: abarca y está condicionado tanto por las decisiones de cada socio en la construcción de su desarrollo nacional, como por las acciones conjuntas para transformar la inserción de la región en el escenario global y resolver las asimetrías existentes (2008: 9).

Esto nos remite directamente al accionar de las potencias hegemónicas: “en América Latina, la integración está condicionada por las diversas estrategias de los países respecto de su inserción con el resto del mundo”, particularmente EEUU, la UE y China (2008: 10; 2013a). En esto Ferrer coincide con Mario Rapoport, para quien resulta imprescindible prestar atención al accionar de las grandes potencias en la región y reconocer además del Estado a una multiplicidad de agentes que operan en la formulación e implementación de la política exterior (1997: 12).

Precisamente por ello proponemos diferenciar entre la estrategia regional de inserción internacional y la estrategia integracionista, considerando a la última como la forma concreta, condicionada por factores internos y externos, que asume en la práctica aquella estrategia nacional-regional de inserción internacional entre los socios del MERCOSUR. Así podemos comprender mejor la diferencia entre “estrategia integracionista” y conceptualizaciones diversas como “modelos de regionalismo” (Bernal-Meza, 2009 y 2010), “modelos de integración” (Briceño Ruiz, 2013) o “modelos competitivos de integración” (Quiliconi, 2013).³

Autonomía e interés nacional

En términos teóricos, el concepto de autonomía que queremos desplegar abrevia fundamentalmente en dos modelos teóricos que realizaron una clasificación de la política exterior argentina: la Doctrina de la Autonomía de Juan Carlos Puig, que caracteriza a la autonomía nacional como el margen de autodeterminación en asuntos domésticos y capacidad de actuación internacional independiente (Jaguaribe, 1979: 96-97);⁴ y los trabajos recientes de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, que retomaron la reflexión sobre la autonomía, abandonada hasta la crisis de 2001-2002, para comprenderla no ya en

un marco de exclusividad nacional sino en relación con otros estados de la región (2002: 175, 2010: 136-137).⁵

Para Puig, autonomizar implicaba siempre recortar el margen que disfruta el oponente, por lo cual el logro de una mayor autonomía conllevaba un juego estratégico de suma-cero (Puig, 1986: 51). Russel y Tokatlian, en cambio, propusieron hablar de una “autonomía relacional”, capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones con otros y controlar de forma conjunta procesos dentro y fuera de sus fronteras. Por tanto, la autonomía ya no se definiría por el nivel de confrontación sino por la capacidad propia de establecer y ejecutar políticas que mejor sirvan al interés nacional, participando e influyendo eficazmente en los asuntos mundiales (2002, 2010).

A su vez, seguimos dos estudios que, en la misma línea de investigación que los trabajos de Puig y de Russell y Tokatlian, realizan importantes críticas a ambos modelos.

En primer lugar, recuperamos a Mario Rapoport y Claudio Spiguel, quienes introdujeron los estudios históricos comparativos para señalar ciertas debilidades del planteo original de Puig (2005: 50). La principal es su noción de que la confrontación con la potencia del bloque occidental –dentro de una teoría concebida en plena guerra fría– bastaba para visualizar una posición autonomista, cuando la autonomía debe afirmarse no sólo ante a una potencia sino ante todos los países predominantes en el sistema internacional.

Algo similar dirá luego María Cecilia Míguez, cuando advierte que no toda política exterior con un margen de autonomía respecto de una o varias potencias implica necesariamente la promoción de una inserción internacional autónoma. Esto por dos motivos: a) porque dicho margen se define respecto de algo, de algún país y no necesariamente de todos; y b) porque esa tendencia puede expresarse en algunas de las áreas de la política y no en todas (2014: 240).

En segundo lugar, hacemos propios las observaciones de Míguez a los estudios de Russell y Tokatlian, en tanto eluden considerar la vigencia de las relaciones de poder y dominación en el sistema internacional. En su opinión, resulta conveniente impulsar una estrategia alternativa (o complementaria) a la asociación con potencias hegemónicas, una “autonomía horizontal” o “entre pares”, donde se promueva la convergencia de intereses con países que ocupan una posición similar en el orden internacional (2014: 245).

También la crítica de Rapoport va en este sentido, cuando señala que las derivaciones de la autonomía relacional son ambiguas. Su ventaja es que no se refiere a una estrategia de aislamiento; su desventaja, que no vincula esa autonomía con el reconocimiento de los intereses nacionales de país y a la realidad asimétrica del mundo. De tal modo, la conceptualización de Russell y Tokatlian “diluye el reconocimiento de las relaciones de subordinación y la necesidad de cambiar su curso y condiciones” (2010).

En este punto, conviene precisar un poco más esta relación entre la autonomía y el interés nacional. De nuevo recuperamos a Míguez (2013), quien aporta una mirada interesante sobre el modo en que el interés nacional debe analizarse en países con economías dependientes y dentro del contexto latinoamericano:

“La apelación al interés nacional ha sido un recurso corriente de la política exterior. Incluso cuando se aplicaron las políticas de mayor sometimiento. Para muchas corrientes teóricas, el interés nacional se encuentra en la base de la formulación de la política exterior. Los realistas lo definieron en función de la política de poder, es decir, la supervivencia, supremacía y seguridad del Estado nación. Los denominados subjetivistas lo describieron exclusivamente como la preferencia de los líderes políticos. Para los primeros, hay identificación entre el interés nacional y un supuesto interés estatal homogéneo. Para los segundos, hay equivalencia entre interés nacional y el interés de los hacedores de la política exterior. Sin embargo, y en abierta oposición a estas dos corrientes, es necesario diferenciar la apelación al interés nacional como operación hegemónica por parte de las clases dirigentes –que recurren a ella para presentar su interés particular como general– de la existencia de un interés nacional subyacente, que en el caso de los países dependientes se define por oposición a la opresión de los países centrales predominantes en el sistema internacional y rescata la defensa de su territorio, de sus recursos económicos y de la soberanía de su pueblo” (2013: 28).

Aunque la autonomía no sea mencionada aquí explícitamente, la relación directa que existe entre ella y el interés nacional es evidente. En otro pasaje, Míguez incluso señala que “la búsqueda del interés nacional en términos económicos, políticos y estratégicos por parte de los países periféricos se relaciona directamente con el recorte o el fin de las condiciones económicas, políticas y sociales de la dependencia” (2014: 12).

Por otra parte, el origen de las conceptualizaciones latinoamericanas de la autonomía plantea una vinculación profunda con la defensa de los intereses nacionales. El concepto apareció –a partir de los estudios fundantes de Helio Jaguaribe (1979), que luego retomó Juan Carlos Puig en Argentina– como la contrapartida de la descripción de la situación de opresión y vulnerabilidad de los países dependientes (Míguez, 2014: 230). Como resultado, y tal como señala Alejandro Simonoff, la autonomía fue percibida por Puig como el

desarrollo del interés nacional, objetivado por un uso racional, en tanto que son los márgenes de maniobra de las élites locales los que permiten la consecución de lo que llama “Objetivos Nacionales” (2012: 32).

Ahora bien, si la posibilidad de desarrollar el ser nacional –del modo en que lo entienden quienes ocupan el gobierno– depende del margen potencial de decisión autónoma de un país, el análisis debe contemplar dos cuestiones importantes a la vez: a) debe definir dicho margen potencial, considerando que muchos de los problemas de los gobiernos latinoamericanos en sus relaciones con los países desarrollados se explican por una apreciación equivocada de aquél (Puig, 1987: 31, citado en Bernal-Meza, 2013: 46); y b) debe detenerse en el rol clave de las élites locales, las cuales pueden optar por asumir la dependencia a cambio de diversas ventajas de clase (Jaguaribe, 1979: 94, citado en Míguez, 2014: 231).

Es en este segundo sentido que la caracterización del “interés nacional subyacente” de Míguez resulta particularmente atractiva.

Respecto a Argentina, adherimos al planteo de Simonoff, para quien las políticas exteriores de los gobiernos sucedidos desde el retorno a la democracia han intentado reconciliar dos conceptos históricamente contradictorios: la autonomía y la inserción. Dicho intento no ha sido homogéneo, desde luego, pues se ha hecho poniendo el acento en distintos factores, ya en las cuestiones estructurales, ya en la cuestión de la interdependencia (2011).

Respecto a Brasil, además de los ya mencionados estudios iniciadores de Jaguaribe (1979), recuperamos un trabajo interesante de Tullo Vivegani y otros (2008) sobre la cuestión actual de la autonomía y su rol en la percepción de las élites brasileras.

En cuanto a la relación entre autonomía e integración, debemos retrotraernos a la obra de Puig. Para el ex canciller argentino, la integración regional es una estrategia para la consecución de la autonomía nacional (1986: 51). No obstante, la relación entre el proceso de integración y la autonomía –como demostrarían los años ‘90– no es algo dado. Como advirtió Puig:

“La integración en sí misma tampoco es autonomizante. En el fondo es instrumental y su sentido dependerá del objetivo que se fije. Tal vez porque los objetivos no fueron propiamente autonómicos

es que no han avanzado decididamente los procesos de integración en América Latina” (Puig, 1980, citado en Bologna, 1987: 23).

En contraste con una integración limitada a una dimensión comercial e instrumental, Puig sostenía que debía optarse por una de carácter amplio, cuyo proceso fuera encabezado por los estados Nación pero con un alcance social todavía mayor: un verdadero instrumento sistémico para superar la dependencia, orientado por un destino solidario de valores comunes (Bernal-Meza, 2013: 51-56).

Finalmente, a la hora de hablar de autonomía suramericana partiremos de los aportes fundamentales de Mario Rapoport (2010 y 2013), quien consolida las tendencias recientes ya reseñadas para hablar de una “autonomía regional” (Colacrai, 2006; Kan, 2010).

El primer texto de Rapoport relativo a esta cuestión es elaborado para analizar la reacción conjunta de los países de la región a la tentativa de golpe en Ecuador, en 2010. Allí afirma que los hechos “han demostrado que frente al difícil contexto mundial, cada país puede tratar de brindar una respuesta propia, pero que las acciones deben ser conjuntas y no individuales” (2010).⁶

El segundo aporte reseñado es el prólogo al libro de la propia Míguez (2013). Allí Rapoport profundiza en su planteo y argumenta que:

“La afirmación de los espacios propios de expresión y participación de los países de la región requiere de una estrategia conjunta, partiendo desde la especificidad nacional, pero en consonancia con las necesidades comunes de los vecinos. (...) A nuestro juicio, se debe partir de otras relaciones de fuerza, basadas en los propios derechos de cada uno y del conjunto, que llamaríamos de “autonomía regional”, de forma que se incorporen los intereses regionales y que la negociación con los poderes hegemónicos no la hagan, preferentemente, naciones aisladas, sino un bloque o conjunto de ellas” (2013: 16-18).

Nuestro objetivo es asentarnos sobre estos esfuerzos teóricos, procurando lograr un equilibrio que nos permita contribuir en la formulación de una conceptualización regional de la autonomía. Consideramos que para ser eficaz dicha conceptualización debiera: a) afirmarse sobre una raigambre histórica suramericana, pues el binomio autonomía-inserción, visto en el plano regional, debe vincularse ya al binomio autonomía-integración; b) identificar los diferentes pesos asignados en cada uno de los proyectos nacionales suramericanos a los elementos de la relación autonomía-inserción; y c) reconocer que cada

vez más la regionalización se vincula con la inserción, transformando el viejo binomio autonomía-inserción en un trinomio: autonomía-integración-inserción.

1.2. Antecedentes: lecturas de los estudios sobre el regionalismo latinoamericano

Los factores estructurales: la integración argentino-brasileña durante el siglo XX

Nuestra investigación se focaliza en los factores coyunturales comunes entre Argentina y Brasil que desde los años '80 en general y desde 2003 en particular posibilitan la conformación de un interés compartido y el impulso de una estrategia integracionista.

En cuanto a los factores estructurales, las tendencias de largo plazo en las que se inscriben estos acercamientos, hacemos propios los excelentes estudios de Mario Rapoport y Eduardo Madrid (2001), Luis Alberto Moniz Bandeira (2001) y Delia Otero (2001).

El estudio de Delia Otero analiza la evolución del llamado Cono Sur desde inicios del siglo XX, cuando el escenario se ve configurado por diversas tensiones entre la Cuenca Platense y el Área Andina Centro-meridional –proyectadas una hacia el Atlántico y la otra hacia el Pacífico. Las fricciones, cuyo trasfondo fue (ayer como hoy) la pugna de intereses locales y la presencia de sectores extracontinentales, se relacionaban fundamentalmente con la delimitación de fronteras y la gravitación en el paso interoceánico. Entre Argentina y Brasil, en tanto, los conflictos surgieron sobre todo por la puja por la preponderancia continental y la competencia por mantener el equilibrio de poder en el sur de América Latina, los cuales condujeron a una ascendente carrera armamentista (2001: 197).

Junto a Chile, con el cual Argentina tenía fuertes tensiones por la definición de límites y el predominio en la región austral, ambos países firmaron en 1915 el tratado tripartito del ABC, cuyo objetivo era alcanzar la solución pacífica de las controversias bilaterales. Aunque no prosperó, marcó el inicio de una política de cooperación, visualizada en una serie de intentos para unificar el Cono Sur: el Congreso de Neutrales de 1917, la creación en 1932 de la comisión integrada por Argentina, Brasil, Chile y Perú (ABCP) para negociar la solución del conflicto del Chaco entre Paraguay y Bolivia, los convenios económicos de 1953-1954 –con iniciativa de Juan Domingo Perón–, la creación en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su reemplazo en 1980 por la

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), hasta llegar a los acuerdos entre Argentina y Brasil que llevarán al MERCOSUR (2001: 197).

En este punto, conviene profundizar en la relación entre las mayores economías de la región. Moniz Bandeira caracteriza al vínculo bilateral durante el siglo XX como una relación marcada por la ambivalencia, donde la primacía de la tendencia hacia la cooperación o hacia el conflicto varió de acuerdo con las articulaciones económicas y políticas de las fuerzas que detentaron el poder en cada uno de los dos países (2001: 303).

Dicha ambivalencia dependía de la circunstancia de que ambas naciones, mediadas por fronteras vivas comunes y por la ruta del Atlántico, al mismo tiempo que mantenían un intenso comercio bilateral, dependían –en razón de distintas características de sus productos de exportación–, de terceras potencias rivales, cuyos intereses competían en los mercados latinoamericanos (2001: 303).

Un periodo que requiere una mención particular es el que sigue a la segunda guerra mundial, cuando quedan establecidas las bases de la Guerra Fría, con EEUU envuelto en dos iniciativas con alto impacto sobre el Cono Sur: en primer lugar, la reconstrucción económica de Europa y Japón, lo que implica relegar a América Latina entre sus prioridades; en segundo lugar, el impulso de los principios liberales en el comercio y la eliminación de preferencias mutuas, mediante los acuerdos de Bretton Woods de 1944 y el Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras (GATT) (Rapoport y Madrid, 2001: 252). En este contexto, el gobierno del general Eurico Dutra en Brasil y el de Perón en Argentina sostuvieron posiciones divergentes. Mientras el primero se caracterizó por un alineamiento incondicional con EEUU, el segundo promovió la denominada “tercera posición”, que buscaba mayores márgenes de autonomía y que, sin abandonar la adhesión al bloque occidental, inició relaciones diplomáticas con la Unión Soviética (URSS) para diversificar sus opciones de intercambio comercial (2001: 253-254).

A su vez, Rapoport y Madrid señalan que una segunda fuente de tensión entre Argentina y Brasil fue el esfuerzo peronista para establecer sistemas comerciales de preferencia y complementación económica entre países limítrofes o de la región. En tanto ello suponía apartarse de los recientemente creados organismos multilaterales, el rechazo del gobierno brasileño a los planes de Perón fundía en una misma postura tanto la resistencia a las pretensiones de liderazgo regional argentino como la defensa del

multilateralismo y de la cláusula de la nación más favorecida, bases de la propuesta global de EEUU (2001: 254).

No obstante, tras la caída del predominio de Gran Bretaña, principal inversor histórico en Argentina, y de Perón en 1955, las tendencias hacia el conflicto con Brasil comenzaron a diluirse, posibilitando el surgimiento de ideas de integración, en consonancia con las nuevas necesidades de internacionalización de los sistemas productivos del capitalismo (Moniz Bandeira, 2001: 303).

En los años '60, en el marco del sistema de seguridad hemisférica desplegado por EEUU para evitar la expansión comunista en la región, las hipótesis de conflicto signaron la relación entre Argentina y Brasil, afectados a su vez por el deterioro de los términos de intercambio. Sin embargo, desde los años '70 el sistema internacional experimentó una serie de transformaciones que condujeron a un escenario más transnacionalizado, menos jerarquizado y más complejo, marcado por la disminución de la “capacidad relativa de las superpotencias para controlar el curso de los acontecimientos internos en los países pertenecientes a sus áreas de influencia” (Rapoport y Madrid, 2001: 261-262).

Hacia finales de la década, Argentina y Brasil empiezan a sostener relaciones más conflictivas con EEUU y a perseguir mayores márgenes de autonomía relativa mediante el acercamiento a la URSS. Tres factores vinculados al nuevo contexto explican esta tendencia: en primer lugar, la crisis del petróleo de 1973, provocada por el aumento del precio del combustible, incrementa la liquidez de los bancos privados internacionales, que canalizan préstamos con bajo interés a los países en desarrollo y dan comienzo al espectacular crecimiento de la deuda externa de los países latinoamericanos; en segundo lugar, el incremento de la presión política y económica de EEUU sobre las dictaduras militares del Cono Sur durante el gobierno norteamericano de James Carter (1977-1981); finalmente, la mayor presencia de Europa en Iberoamérica, que se vio fortalecida tras la consolidación de la Comunidad Económica Europea (CEE) (2001: 264).

La expresión más acabada de este orden de cosas fue el Acuerdo Tripartito celebrado en 1979 por Brasil, Argentina y Paraguay, para el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos de la Cuenca del Plata y la construcción de la represa de Itaipú.

El acercamiento no terminó allí. A su vez, los presidentes militares João Figueiredo y Jorge Videla firmaron distintos protocolos de cooperación, que incluyeron la fabricación de

aviones y misiles y la cooperación en energía nuclear. Esta última iniciativa alimentó la preocupación del gobierno norteamericano, que ya había presionado contra el Acuerdo Nuclear firmado entre Brasil y Alemania. Sin embargo, fueron precisamente esas presiones las que condujeron a la dirigencia brasileña –para la cual Brasil debía convertirse en una potencia mundial– a considerar que EEUU pretendía establecer una nueva división internacional del trabajo, donde las antiguas potencias capitalistas conservarían el monopolio de la tecnología de punta, la producción de bienes de capital y el control de las finanzas. El acercamiento con Argentina y el desencuentro con EEUU, por lo tanto, fueron parte del mismo proceso (2001: 265).

De modo que cabe considerar a la integración no sólo como una opción posible sino necesaria ante el objetivo compartido de fortalecer a ambos países ante el accionar de las potencias en la región. En esta línea, Delia Otero sostiene así que la mayoría de los programas de integración regional latinoamericanos han encontrado su principal vector en la presencia o la amenaza de una agresión extracontinental o del surgimiento de un poder regional, más que en el impulso de un programa común (Otero, 2001: 195).

Un último precedente del acercamiento bilateral tiene lugar durante y después de la Guerra de Malvinas. Durante el conflicto, Argentina recibe el apoyo diplomático de casi todos los países de la región, en particular de Brasil, que se negó a auxiliar a las fuerzas aeronavales británicas involucradas en la contienda. Luego, Brasil representó los intereses argentinos en Londres hasta 1989, cuando se normalizaron las relaciones argentino-británicas (2001: 266).

El regionalismo “post”: sobre la ausencia de un nuevo consenso abarcador tras el quiebre del consenso neoliberal

Los estudios actuales sobre el MERCOSUR suelen utilizar el modelo de análisis de cambios y continuidades que presenta el bloque tras la ruptura del consenso neoliberal. Entre los cambios, consideran la recuperación de las dimensiones políticas y estratégicas de la integración, la articulación de nuevas alianzas de poder con Venezuela y el fortalecimiento del eje Buenos Aires-Brasilia. Destacamos los trabajos de Aldo Ferrer (2008), Mario Rapoport y Eduardo Madrid (2011), Mario Rapoport (2010 y 2013), Lincoln

Bizzozero (2008 y 2011) y Alberto Sosa (2008 y 2011). Entre las continuidades, algunos autores como Raúl Bernal-Meza (2008) y Andrés Malamud (2010 y 2012) observan las dificultades para traducir la importancia adquirida por la diplomacia presidencial en una integración profunda y en una estrategia de inserción internacional común.

Otros estudios hacen hincapié en que tras el quiebre del paradigma neoliberal surgen diversos enfoques alternativos que no logran consolidar un consenso abarcador. Prueba de ello es el signo de lo “post” asociado a dicho quiebre en varios trabajos sobre el regionalismo: se habla de “regionalismo posneoliberal” (Bizzozero, 2011 y 2013; Sanahuja, 2008 y 2012), “posliberal” (Sorj y Fausto, 2011: 13), “post-comercial” (Tussie y Rigirozzi, 2011) y hasta “post-hegemónico” (Rigirozzi, 2012), donde el cambio no es el abandono del neoliberalismo sino de la hegemonía norteamericana.

Algunos trabajos recurren a distintas adjetivaciones, no del todo exhaustivas, como regionalismo “inclusivo” (Vázquez, 2011) o “productivo” (Briceño Ruiz, 2013), aunque estas acepciones son elaboradas no tanto en virtud de la reformulación del MERCOSUR sino a partir de otros proyectos de integración, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), lanzada por Venezuela y Cuba en 2004.

En esta línea, seguimos a Bernal-Meza cuando sostiene que si la década de los '90 se caracterizó por la unidad y homogeneidad, el siglo XXI está atravesada por varias cuestiones que diferencian a los países de la región: apertura económica, globalización, proyectos de regionalismo y posición frente al ALCA y la política internacional norteamericana. Como resultado, su estudio propone la siguiente clasificación: ‘Bolivarismo y socialismo del siglo XXI’ (en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua); bilateralismo y alineamiento con EEUU (Colombia, México); ‘multilateralismo’ y ‘regionalismo abierto’ (Chile); ‘nacionalismo de economía abierta o nacionalismo económico de libre mercado’ (Argentina); ‘período especial en época de paz’ (Cuba); y ‘realismo y regionalismo sudamericano’ (Brasil) (2010: 149).

De acuerdo con Andrés Musacchio, el periodo se caracteriza por el hecho de que no surge un modelo de desarrollo económico “compartido y compatible”, alternativo al regionalismo abierto, que sirva de base de sustentación para repensar la forma de funcionamiento y los objetivos del bloque (2013a:10). Para José Sanahuja, estaríamos atravesando “un periodo de transición, sin modelos claros, un mayor grado de politización

de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos” (2008: 25). En una postura similar a las dos anteriores, Daniela Perrotta señala que estaríamos atravesando una “era de regionalismo post” (2013: 34).⁷

Otros trabajos, desprendidos en cierto sentido de esta línea, hacen hincapié en la necesidad de diferenciar entre la fragmentación de los proyectos nacionales y una supuesta polarización (Russell, 2011), o de conceptualizar con mayor rigurosidad dicha fragmentación (Da Motta Veiga y Rios, 2011; Sorj y Fausto, 2011; Briceño Ruiz, 2013).

Es Roberto Russell quien nos presenta la discusión. Desde su perspectiva, es necesario distinguir la polarización –la cual remite a la idea de proyectos enfrentados por diferencias políticas e ideológicas en América Latina– de la fragmentación, la cual se sustenta en la diversidad política, económica, geográfica, cultural y social. Esta diversidad no es necesariamente un problema sino una condición (2011: 129-136). Aunque la oposición integración-polarización se presente durante los últimos años como el recurso heurístico preferido para abordar las relaciones entre países o grupos de países en la región, ni una ni otra han de ser los procesos dominantes en los próximos años, ya que otros procesos de afuera y de adentro han de definir el carácter de los vínculos intrarregionales (2011: 124-125).

Por su parte, Bernardo Sorj y Sergio Fausto consideran que la dificultad para generar consensos abarcadores no sería sólo circunstancial sino intrínseca al regionalismo posliberal. Desde su punto de vista, la fragmentación se origina en los procesos sociopolíticos de cada país y se ve reforzada por las alternativas de alianza disponibles en el mundo multipolar en transición, las cuales despiertan tendencias centrífugas en América del Sur, donde la mayoría de los países la región pierde importancia relativa en medio del crecimiento exponencial de los flujos comerciales con Asia. A su vez, afirman que se produce un clivaje entre los países que firman tratados de libre comercio (TLCs) con EEUU y los que no (2011: 12-14).

En una posición similar, Pedro Da Motta Veiga y Sandra Rios, para quienes los retrocesos son mayores que los avances en materia de integración, consideran que existe una “clara segmentación de las estrategias de inserción internacional” vigentes en Suramérica, reforzada por la “politización” de agendas domésticas y externas. Ahora bien, más allá de sugerir una oposición entre países liberales y revisionistas (Argentina, Bolivia,

Ecuador y Venezuela), identifican líneas secundarias de clivajes que dificultan la generación de consensos abarcadores (multitemáticos) dentro de cada uno de los grupos (2011: 224).

No obstante, adoptamos el criterio de Felix Peña, para quien a pesar de las tensiones sigue predominando la lógica de la cooperación sobre la de la fragmentación. Esto podría deberse a que se asume que los costos de no integrarse serían más altos que los de integrarse, incluso para los países de mayor dimensión económica relativa (2011: 106).

En un interesante esfuerzo de sistematización, Briceño Ruiz sostiene que, atendiendo a la dimensión económica, existe actualmente “una fragmentación de la integración”, que comienza a hacerse visible desde 2006 y que distingue tres ejes: un eje de integración abierta que opta por un modelo de “regionalismo estratégico”, compuesto por los países de (hoy llamada) “Alianza del Pacífico” (Chile, Perú, Colombia y México); un eje revisionista que sufre la transformación de un modelo de regionalismo estratégico a un híbrido que incluye elementos de dos modelos distintos, el “regionalismo social” y el “regionalismo productivo” (países del MERCOSUR); y un eje anti-sistémico, el cual propone políticas propias de los modelos de regionalismo social y, en cierto grado, del regionalismo productivo, al mismo tiempo que se concibe como un modelo no capitalista (países del ALBA) (2013: 23).

La ausencia de un nuevo consenso abarcador, no obstante, se ve acompañada de un mayor impulso al debate y una renovación de las ideas sobre la integración regional.

Volviendo al modelo de cambios y continuidades, y de nuevo siguiendo a Felix Peña, podemos señalar como novedad una tendencia revisionista abocada a repensar los conceptos, objetivos y metodologías de la integración, paso necesario para adaptarla a las nuevas realidades internacionales y a la diversificación de opciones de inserción estratégica (2011: 97).

De acuerdo con Briceño Ruiz, esto se traduce en el mencionado retorno a los objetivos de desarrollo económico y autonomía política, dos ideas históricamente centrales en la reflexión latinoamericana sobre integración regional (2012: 56). Otro de sus estudios señala ocho modificaciones que a la vez expresan y producen el abandono del modelo anterior: a) la primacía de la agenda política, lo que se vincula con el signo político de los nuevos gobiernos de la región: de izquierda, con un tono nacionalista y con intenciones de

un mayor liderazgo regional; b) el retorno de la “agenda de desarrollo”; c) un mayor papel de los actores estatales, en comparación al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior; d) el énfasis en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales; e) una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; f) un mayor interés por la articulación de los mercados regionales y las carencias de la infraestructura regional; g) un mayor énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo; y h) la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración (2008: 22-23).

Por su parte, Perrotta (2012 y 2013) considera que, durante la primera década del siglo XXI, se vive “un momento de agitación conceptual”, una etapa de convulsión de las respuestas teóricas ensayadas para dar cuenta de una realidad nueva, diferente, compleja y multidimensional (2012: 3). Ello en virtud de que las políticas adoptadas a nivel nacional y su traducción en iniciativas regionales, primero en el MERCOSUR y luego en la UNASUR, ha descolocado al pensamiento sobre la integración regional. En virtud de que este momento aún no puede ser asido con las herramientas conceptuales predominantes durante la etapa anterior de la integración (1990-2000), nos encontraríamos ante la necesidad de construir nuevos conceptos. En este escenario, el estudio de Perrotta apunta a señalar aquellos elementos que permitirían dar cuenta de la institucionalización de un campo de análisis específico respecto al proceso de integración: a) emergencia de investigadores y espacios orientados a la investigación y formación de futuros estudiosos en temas de integración regional en América Latina; b) maduración de posicionamientos fundados teórica y empíricamente; c) aumento de la especificidad del espacio en términos de investigadores y circulación de conocimientos especializados; d) diversificación del campo; e) disputas por el control simbólico y material del campo; f) incremento de la producción local (2012: 8-9).

A modo de síntesis, recuperamos lo dicho por Cintia Quiliconi, para quien actualmente en la región estarían conviviendo dos modelos distintos de integración: el regionalismo abierto y el bilateralismo competitivo. El primero sobrevive en bloques intrarregionales como el MERCOSUR, mientras que el segundo da forma a la versión

bilateralizada del ALCA, que comienza a tomar forma en este periodo 2006-2008 (2013: 147-49). Dicho esto, y tal como se pregunta Lincoln Bizzozero, se trata entonces de visualizar si efectivamente se ha superado o no la etapa de regionalismo abierto en el MERCOSUR (2008: 2).

CAPÍTULO 2. El “interés conjunto” en clave neoliberal. De la alianza estratégica entre Argentina y Brasil al MERCOSUR como estrategia nacional-regional de inserción competitiva y apertura selectiva

Los inicios del largo proceso de formación de un interés conjunto entre Argentina y Brasil se remontan a 1985, cuando se genera la alianza estratégica entre ambos países.

Los factores coyunturales comunes, sobre la base de tendencias de largo plazo que favorecen el acercamiento entre las dos naciones, modifican la visión de sendas dirigencias políticas, entrelazando percepción de intereses y paradigmas de política exterior, para delinear una estrategia integracionista convergente y sentar las bases de un interés conjunto. En el contexto de las frustraciones en torno al Consenso de Cartagena –y bajo el signo del paradigma autonomista y el pensamiento estructuralista latinoamericano–, la integración se presenta como una estrategia necesaria para terminar con las hipótesis de conflicto, consolidar sendas democracias, fortalecer las posiciones negociadoras ante el mundo e impulsar un programa compartido de desarrollo industrial en base a acuerdos sectoriales y concurrencia en áreas estratégicas.

No obstante, hacia fines de la década, la estrategia integracionista resulta seriamente condicionada por factores internos y externos. Las recomendaciones del Consenso de Washington, el nuevo pensamiento aperturista de la CEPAL y la influencia de la experiencia comunitaria europea, en vísperas del Tratado de Maastricht, impactan sobre los paradigmas de las dirigencias políticas argentina y brasileña a la hora de definir sus proyectos de integración. El proceso de integración es presentado como una estrategia nacional-regional de inserción competitiva y apertura selectiva, signada por la proyección de un vínculo eminentemente económico-comercial entre los socios y el abandono de los objetivos sectoriales y desarrollistas. En torno al MERCOSUR se configura entonces un interés conjunto en clave neoliberal, el cual refleja menos los intereses nacionales subyacentes de sus países socios que el interés de las potencias hegemónicas del sistema internacional dentro de la región, cuyo proyecto asumen como propio las dirigencias de los países del bloque, en su condición de dependientes.

El capítulo está dividido en dos secciones: en la primera se analiza el proceso de integración bilateral entre Argentina y Brasil desde mediados de los '80; en la segunda, se

focaliza en la evolución de la estrategia integracionista desde 1987-1988, cuando el paradigma neoliberal comienza a imponerse en ambos países.

2.1. El peso de los factores coyunturales comunes en Argentina y Brasil durante los '80: de la hipótesis de conflicto a la alianza estratégica

El retorno a la democracia en Argentina (1983) y en Brasil (1985) se traduce en gobiernos de signo político afín: el de Ricardo Alfonsín y el de José Sarney, respectivamente.

El 30 de noviembre de 1985 los nuevos líderes firman una serie de acuerdos fundantes en Foz de Iguazú y sellan la alianza estratégica. El interés compartido, asentado sobre la base de variables económicas, políticas y estratégicas comunes, se proyecta en torno a tres grandes objetivos: terminar con las hipótesis de conflicto para consolidar las nacientes democracias, fortalecer sus posiciones negociadoras ante el mundo e impulsar un programa compartido de desarrollo industrial.

Que los hermanos sean unidos, al menos por el espanto

Tal como destacan Mario Rapoport y Eduardo Madrid, es en el contexto de la crisis generada por la deuda externa que ambos países logran un mayor grado de entendimiento y de cooperación (2011: 101).

El encuentro se produce bajo el signo de las frustraciones por el fracaso del Consenso de Cartagena, el “club de deudores” integrado por los países latinoamericanos e impulsado por el liderazgo argentino. La respuesta del FMI a aquella estrategia de negociación conjunta, esbozada en 1984 en la ciudad colombiana, fue distinguir “caso por caso” y mantener las negociaciones en el plano bilateral. Cuando México, Brasil y Venezuela firmaron distintos acuerdos de renegociación, el expuesto gobierno de Alfonsín debió hacer lo propio, para pronto adoptar su famoso “giro realista”, puesto de manifiesto con el nombramiento de Juan Vital Sourrouille como ministro de Economía en febrero de 1985.

La trascendencia del episodio no debe desmerecerse. Para algunos autores es precisamente el fracaso de Cartagena el hito fundamental en la adopción de un camino hacia el neoliberalismo en Argentina (Míguez, 2013: 61).

Con todo, es en este escenario, adverso y complejo, que los gobiernos de los vecinos del sur, afirmados en nuevas percepciones mutuas y asentados sobre esa misma estrategia de bilateralismo a la que se ve reducida la agenda externa, sientan las bases del futuro interés subregional.

De acuerdo a lo señalado por Rapoport y Madrid, dicho interés compartido se desagrega en tres objetivos: resistir las presiones del sistema financiero internacional, resolver los problemas de desarrollo de ambos países –mediante la complementación de recursos naturales, productivos y tecnológicos– y reducir la dependencia respecto a EEUU y la Comunidad Económica Europea, para eventualmente eliminarla (2011: 101-103).

A su vez, siempre que debilitar las lógicas militares subyacentes en ambos estados significa fortalecer las jóvenes democracias, los nuevos líderes se proponen desarticular las hipótesis de conflicto alimentaran la carrera entre sendos proyectos de liderazgo regional.

En esta línea, Mónica Hirst considera que es el fortalecimiento de la democracia “el principal interés común” hasta 1989. El amplio diálogo bilateral se presenta entonces como un modo de apuntalar la difícil tarea de reconstrucción democrática, en un contexto de severas crisis macroeconómicas y fragilidad institucional (2005: 13).

Sobre esta base, el “espejismo político” y los desafíos de la democratización alimentan percepciones convergentes en las dirigencias políticas y las movilizan, detrás de una activa diplomacia presidencial, para atravesar un “campo de sentimientos competitivos y rivales”, debilitados por las consecuencias comunes de los procesos de endeudamiento externo (2005: 13-15).

Finalmente, la sintonía entre ambos proyectos de inserción externa se traduce en: a) posturas autonómicas compartidas, a partir de visiones defensivas comunes frente al conflicto este-oeste y ante las presiones por la adhesión a los regímenes de no proliferación de tecnologías sensibles; b) posiciones comunes respecto al tratamiento de la deuda externa, la crisis de América Central y el fortalecimiento del multilateralismo; y c) la cooperación nuclear y la promoción de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (2005: 18).

Había una vez en Foz de Iguazú

Conviene volver sobre la *Declaración de Iguazú*. Allí los mandatarios reconocen que resulta “cada vez más indispensable el diálogo frecuente de alto nivel entre los dos gobiernos” y sostienen que el proceso de democratización que vive el continente debe “reconducir a una mayor aproximación e integración entre los pueblos de la región” en torno a los “principios de dignidad humana, cooperación, solidaridad, paz y bienestar”. A su vez, manifiestan “su firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral” y consideran imprescindible la participación de “todos los sectores de sus comunidades nacionales” para “explorar nuevos caminos en la búsqueda de un espacio económico regional latinoamericano”.⁸

Como primer paso hacia tal objetivo, se crea una Comisión Mixta de Alto Nivel de cooperación e integración económica bilateral. Presidida por los cancilleres e integrada por representantes gubernamentales y de los sectores empresarios de ambos países, tendrá por función examinar y proponer programas, proyectos y modalidades de integración económica, para presentar a mediados de 1986 un informe con las áreas prioritarias a fomentar para alcanzar “una rápida profundización de los vínculos de cooperación e integración económica”, en particular en relación a las áreas de complementación industrial, energía, transporte y comunicaciones, desarrollo científico-técnico, comercio bilateral y con terceros mercados.⁹

La propia declaración permite identificar las variables políticas, económicas y estratégicas que generan el acercamiento y transforman las percepciones mutuas de las dirigencias políticas argentina y brasilera.

En cuanto a las variables económicas, Alfonsín y Starney apuntan a la fragilidad macroeconómica de ambos países en el marco de un escenario internacional adverso y a la complementación necesaria entre ambos sistemas productivos. Ello se expresa en los siguientes puntos de acuerdo:

- el análisis de “las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del incremento de las políticas

proteccionistas en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo”;

- la intención de “promover la complementación creciente” entre los sistemas de los dos países en lo referente a los sectores de energía, transporte y comunicaciones, como forma de “integración efectiva que genere beneficios mutuos en los planos técnico, económico, financiero y comercial para sus respectivos países”, para lo cual destacan “la necesidad de participación de las industrias argentina y brasileña y de sus respectivas empresas estatales en este esfuerzo de integración”.

En cuanto a las variables políticas, los mandatarios se enfocan en el objetivo de la gobernabilidad democrática, en la necesidad de reemplazar las hipótesis de conflicto por una relación bilateral amistosa y en la negociación conjunta de los términos del desendeudamiento. Como se desprende del texto, coinciden en:

- que “los éxitos recientemente alcanzados por las dos naciones en sus respectivos procesos de consolidación democrática han traído condiciones particularmente propicias para el perfeccionamiento de sus vínculos en sus más variados sectores, como así también para una colaboración más íntima y estrecha en el plano internacional”;

- que el “elevado grado de diversificación, profundización y fluidez alcanzado en las relaciones argentino-brasileñas”, fortalece “la permanente disposición de los dos pueblos a estrechar en forma creciente sus lazos de amistad y solidaridad”;

- la “urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación”, para lo cual resuelven “conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas”; a la vez que defienden el enfoque conceptual planteado por el Consenso de Cartagena, cuyo ideario sintetizan en tres “premisas fundamentales”: a) exigencia de crecimiento de la economía de los países deudores, b) necesidad de disminución del peso del servicio de la deuda, y c) corresponsabilidad de deudores y acreedores. Al respecto cabe mencionar que coinciden en que “la evolución de las posiciones respecto de la deuda externa estaba confirmando el acierto y la oportunidad” de aquel enfoque;

- la “especial importancia del Atlántico Sur para los pueblos sudamericanos y africanos” y la necesidad de preservar a la región como zona de paz y cooperación, por lo cual expresan su firme oposición a cualquier tentativa de “transferir a la región tensiones este-oeste, en particular a través de medidas de militarización”; y en

- el “pleno respaldo de sus gobiernos a las gestiones del Grupo de Contadora que consideran la mejor respuesta para alcanzar una adecuada solución para la crisis centroamericana, contemplando justa y equitativamente los intereses de todos los países de la región”.

En lo que atañe a las variables estratégicas, se incorpora un programa de cooperación nuclear –cuyos fines pacíficos también inscriben dicha iniciativa, en tanto supone debilitar la lógica militar, entre las variables políticas del acercamiento–, así como el apoyo brasileño a la causa Malvinas.

El PICE, un programa de integración gradual y flexible

A la Declaración de Iguazú la sigue el Acta conjunta del 29 de julio de 1986. Firmada en Buenos Aires, en el marco de una coyuntura económica menos desfavorable por el éxito inicial de los planes antiinflacionarios Austral y Cruzado, da lugar al Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileño (PICE).

Como señala Alberto Sosa, el Acta de julio del '86 es “una especie de documento doctrinario de la integración binacional”, ya que alude a “prerrequisitos, instrumentos y objetivos a alcanzar”. Los prerrequisitos son la consolidación de los respectivos procesos de democratización y la paz y seguridad de la región; los instrumentos disponen un programa “gradual” y “flexible”, caracterizado por la intra-sectorialidad; y el objetivo es alcanzar “una trayectoria común de crecimiento y modernización” que permita a ambos países “superar los obstáculos de hoy y enfrentar los desafíos del siglo XXI” (1988: 1).¹⁰

Retomando el espíritu del encuentro en Iguazú, la primera parte del documento establece una serie de bases para la integración, entre las cuales la cuestión de la autonomía se menciona de forma explícita: “la creación de un espacio económico común abre más amplias perspectivas para el crecimiento conjunto y el bienestar de sus pueblos, potenciando la capacidad autónoma de los dos países”.

A su vez, se definen tres premisas que hacen posible la articulación de la nueva estrategia integracionista: a) “la identidad compartida de ideas y valores que definen su común esencia de pueblos latinoamericanos”; b) el “momento histórico de la relación de las dos naciones, empeñadas en la consolidación de la democracia como sistema de vida y de gobierno”; y c) “la coincidencia en los esfuerzos emprendidos por los dos gobiernos para el crecimiento y desarrollo con estabilidad”.

En suma, con la intención de “transformar los permanentes vínculos de amistad y cooperación en una integración que consolide la voluntad de crecer juntos”, se establece el PICE, cuya propuesta consiste en acuerdos sectoriales y concurrencia en áreas estratégicas.

En la segunda parte del acta se definen las características del programa, el cual ha de ser: i) gradual, con etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación, estableciéndose en cada etapa un conjunto reducido de proyectos, previéndose la

armonización simétrica de políticas para asegurar el éxito de los proyectos y su credibilidad; ii) flexible, respecto a su alcance, ritmo y objetivos; iii) equilibrado, cuantitativa y cualitativamente, para evitar que coadyuve a una especialización de las economías en sectores específicos y que en cambio estimule la integración intrasectorial, asentándose sobre la expansión del comercio a través del intercambio por grandes sectores y por segmentos; y iv) orientado a lograr la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en ambas economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros mercados y la armonización progresiva de políticas económicas.

Por otra parte, se crea una Comisión de Ejecución del Programa, integrada del lado argentino por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, el Secretario General de la Presidencia de la Nación y el Secretario de Industria y Comercio Exterior; y del lado brasileño, por los ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Industria y Comercio y por el Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional (es decir, aquí participan las Fuerzas Armadas). También forma parte el empresariado, cuya participación se considera necesaria para asegurar la eficaz instrumentación del Programa. Finalmente, se dispone la realización de consultas bilaterales sobre políticas macroeconómicas.

Junto al Acuerdo Marco del PICE se firman 12 protocolos bilaterales, los cuales instrumentan el proceso de integración y trazan una estrategia conjunta en torno a las fortalezas de cada país. Brasil presenta ventajas comparativas respecto de Argentina en bienes de capital y en informática, mientras que Argentina lo hace en biotecnología y en energía nuclear (Sosa, 1988: 2).

Los protocolos abarcan los siguientes temas: intercambio de bienes de capital, proyecto de producción y distribución de trigo, complementación del abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondo de inversiones para la promoción del crecimiento económico, energía, accidentes nucleares y emergencias radiológicas, cooperación aeronáutica y el establecimiento de dos centros argentino-brasileño, uno de biotecnología y otro de altos estudios económicos (Moniz Bandeira, 2001: 311).

Luego del Acta, tiene lugar una serie de encuentros bilaterales, celebrados en diciembre de 1986 en Brasil, en julio de 1987 en Argentina y en abril de 1988 en Brasil.

2.2. Estrategia integracionista durante los '90: el MERCOSUR como instrumento nacional-regional de apertura selectiva y inserción competitiva

Hacia fines de la década, la estrategia integracionista resulta condicionada por factores internos y externos. Las actas y acuerdos bilaterales ya no se referencian en la experiencia de Cartagena y en el problema del desendeudamiento sino en la mundialización del escenario económico y el desafío de la consolidación de los grandes espacios económicos. Para 1990, el principal denominador común de la relación bilateral entre Argentina y Brasil no es ya el “espejismo político” sino el aumento sostenido del intercambio comercial, alcanzado a partir de la celebración de los acuerdos de complementación e integración regional.

Las recomendaciones del Consenso de Washington, el nuevo pensamiento aperturista de la CEPAL y la influencia de la experiencia comunitaria europea, en vísperas del Tratado de Maastricht, impactan sobre los paradigmas de las dirigencias políticas argentina y brasileña a la hora de definir sus proyectos de integración.

Del Tratado del '88 al Acta del '90

En noviembre de 1988, en el marco de una reducción de los márgenes de autonomía en ambos países por la situación inflacionaria y ante la influencia creciente de los preceptos neoliberales en las dirigencias políticas de Argentina y Brasil, en particular de la primera, el sentido de la estrategia integracionista se ve modificado.

El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, suscripto entonces, sigue hablando de la constitución de un “espacio económico común”, pero ahora lo vincula a la “remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en los territorios de los dos Estados Partes” en un plazo máximo de diez años.¹¹

El Acta de Buenos Aires, firmada el 6 de julio de 1990 por los presidentes Carlos Menem en Argentina (1989-1999) y Fernando Collor de Mello en Brasil (1990-1992), profundiza esta tendencia y acorta el plazo de 10 a 4 años para el establecimiento del Mercado Común. Para lograr dicho objetivo se establecen dos “metodologías

primordiales”: la coordinación de políticas macroeconómicas y las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, las cuales deben conducir al arancel cero y a la eliminación de barreras para-arancelarias sobre la totalidad del Universo Arancelario antes del 31 de diciembre de 1994.¹²

El documento sostiene que la “aceleración y profundización” del proceso de integración es la respuesta adecuada a dos desafíos: por un lado, la necesidad de “modernización” de las economías de ambos países, lo que supone ampliar la oferta y calidad de los bienes en circulación en los dos mercados; por el otro, la “importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional”, en virtud de la evolución del escenario internacional, caracterizado por la consolidación de los grandes espacios económicos y la globalización del escenario económico internacional.

El desmantelamiento de las barreras comerciales, más que el cumplimiento de los viejos protocolos sectoriales que enfatizaran la integración interindustrial, es ahora el objetivo central del proceso de integración (Rapoport y Madrid, 2011: 281-282).¹³ Pero otro cambio más subyacente supone un punto de inflexión en la estrategia integracionista: las decisiones políticas prácticamente desaparecen de las negociaciones bilaterales y el mercado asume la conducción del proceso (2011: 105).

Como dice Andrés Musacchio, el escenario está marcado por el cambio en los mecanismos de regulación: el Estado declina, al paso que la moneda y las grandes empresas lo subordinan (2004: 17).

El Acta, antecedente directo del MERCOSUR, refleja un contexto de apertura multilateral y de despliegue del consenso neoliberal, que vincula la aceleración de la globalización con la consolidación de la unipolaridad bajo hegemonía norteamericana.

De hecho, el 27 de junio, días antes de firmar el Acta, el presidente de EEUU, George Bush, lanza la Iniciativa para las Américas. Los esfuerzos del gobierno argentino desde entonces estarán abocados a señalar que la iniciativa norteamericana y la brasileña pueden ser compatibles en el largo plazo (Kan, 2013: 177).

Nuevo regionalismo, regionalismo abierto y regionalismo estratégico

Para comprender y explicar el cambio en la estrategia integracionista entre fines de los '80 y comienzos de los '90 debemos remitirnos a tres conceptos: “nuevo regionalismo”, “regionalismo abierto” y “regionalismo estratégico”.

Quizá sea mejor comenzar con el “regionalismo abierto”, una conceptualización que introduce la CEPAL.¹⁴ En lugar de estimular el proteccionismo regional, como planteara su primer director Raúl Prebisch, el regionalismo abierto combina la integración con la apertura y sostiene que el crecimiento debe impulsarse con las exportaciones más que con el mercado interno (Musacchio, 2013a: 6).

En opinión de Cintia Quiliconi, el modelo de regionalismo abierto se orienta hacia la consolidación de mercados regionales, pero al estar anclado en la globalización y en un modelo de desarrollo orientado a las exportaciones, se caracteriza por una protección externa relativamente baja en el marco de principios neoliberales y ante el objetivo de constituir uniones aduaneras (2013: 147-49). En la misma línea, aunque profundizando en este marco neoliberal, María Cecilia Míguez señala que los pilares sobre los que se erigirá este modelo de integración son “la liberalización de las fuerzas de mercado, la organización de los vínculos externos conforme a las ventajas comparativas estáticas y la desregulación financiera total” (2013: 186).

Desde luego, tiene que haber un cambio interno en los países para que la estrategia integracionista se modifique de tal forma. Cuando la estrategia de integración vertical de las estructuras productivas a nivel nacional es abandonada, la integración puede avanzar sobre ideas neoliberales, planteando al proceso como un paso intermedio en la marcha hacia una economía global. En el marco de “una radical propuesta de apertura económica, desregulación y liberalización”, la integración se convierte en una herramienta clave para incorporar a la región a los mercados mundiales (Musacchio, 2004: 17).

De acuerdo con Daniela Perrotta, sobre el concepto de ‘nuevo regionalismo’ prevalece el de ‘regionalismo abierto’. Ello por dos motivos. En primer lugar, porque considerar las experiencias previas como regionalismo ‘cerrado’ es un equívoco, pues el proteccionismo instalado a partir de la segunda posguerra fue un proceso mundial y las experiencias de integración regional esbozadas hasta entonces en la región no habían

excluido drásticamente la apertura multilateral –aunque la dejaran para una etapa posterior. En segundo lugar, porque el concepto de nuevo regionalismo “logra explicar más cabalmente la explosión de tratados de libre comercio que se produce con la conformación del orden comercial multilateral” (2013: 23).

En efecto, por estos años la Ronda Uruguay, en la que participan Argentina y Brasil, da forma a una apertura multilateral que dará origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, con la incorporación de las economías que integraran el bloque de repúblicas socialistas soviéticas.

A su vez, dos aspectos del nuevo regionalismo, siguiendo el análisis de Perrotta, resultan interesantes en este punto: por un lado, que durante los años '90 predominará “una visión prescriptiva de la integración regional”, según la cual el nuevo regionalismo ha de resaltar los componentes de liberalización comercial como agenda práctica de la integración regional; por el otro, que los acuerdos regionales enmarcados en este paradigma y por tanto centrados en el comercio serán “más amplios que profundos” (2013: 25).

En cuanto al “regionalismo estratégico”, partimos de la conceptualización que brinda José Briceño Ruiz (2013), para quien se trata de una alianza entre los estados-nación y las empresas transnacionales (ETN), que en la región toma forma concreta con el MERCOSUR. Sus características centrales son dos: por un lado, su sesgo marcadamente comercial, donde a la vez que se promueve la apertura y la integración al comercio internacional, se establecen mecanismos de protección a sectores estratégicos y participan empresas nacionales que pretenden internacionalizarse; por el otro, la respuesta en clave mercantilista de los Estados a las fuerzas de la globalización, orientada a beneficiarse con los cambios en las ventajas comparativas y a no perder la posición de sus empresas en la economía mundial (2013: 19-21).¹⁵

Más allá de las consecuencias de esta mayor competencia entre las ETN, es necesario atender el rol que desempeñan durante este periodo las potencias predominantes en el sistema internacional. Resulta esclarecedor lo dicho por Musacchio, para quien “la competencia entre las potencias de la triada” –es decir, EEUU, la Comunidad Económica Europea y Japón–, se asienta, entre otros factores, en “la expansión del área de influencia de cada una de ellas”. Es en dicho escenario, consolidado por la caída de la URSS, que

encontrarán su lugar bajo el sol los países del MERCOSUR, en cuyos territorios “se libra parte de esa batalla económica, sin que ellos puedan influir significativamente sobre resultado” (2004: 18).

En síntesis, el cambio en la visión acerca de la integración regional en las dirigencias políticas argentina y brasileña puede observarse a la luz de los tres conceptos analizados, haciendo foco: a) en el contenido prescriptivo que el nuevo regionalismo plantea en ambos países en términos de apertura y desregulación como caminos para alcanzar una mayor competitividad en un escenario de liberalización multilateral generalizada; b) en la singular ecuación entre inserción e integración propuesta por el regionalismo abierto, como modelo orientado hacia las exportaciones ante la consolidación de mercados regionales; y c) en la estrategia de apertura selectiva impulsada como respuesta de los países suramericanos a la presión de las empresas transnacionales, en el marco de una aceleración de la globalización y la puja creciente entre las potencias hegemónicas.

Las tres caracterizaciones delimitan un proyecto de integración que genera un consenso abarcador entre Argentina y Brasil, más allá de la adscripción al ideario neoliberal en el nivel nacional, analizado por diversos estudios (Míguez, 2013).

Argentina y Brasil: un consenso abarcador, dos trayectorias nacionales disímiles

Como argumenta Alejandro Simonoff (2010 y 2013), la política exterior argentina, desde el retorno a la democracia en 1983, ha esbozado cierta aproximación entre las históricas pretensiones de autonomía y de inserción, hasta entonces antinómicas. Esta conjunción sería el resultado de dos factores, uno interno y otro externo: la estabilidad del régimen democrático y los cambios en el escenario internacional. En este sentido, Simonoff sostiene que las políticas exteriores argentinas “se construyeron con un interesante juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas que privilegiaron a la región, como escenario principal de su agenda, y los de inserción restringida con la potencia hegemónica” (2010: 9-10).

Es decir, la diferencia entre estas tendencias se ubica en la elección de su alianza principal. Pero desde 1983 se esboza una estructura triangular, dentro de la cual las tendencias autonomistas centran su prioridad en Brasil y las dependentistas se inclinan

hacia EEUU. En este diseño, Simonoff señala que la vinculación con Washington busca resolver la puja por el liderazgo sudamericano con Brasil a favor de la Argentina, mientras que para los herederos del autonomismo, la cuestión es encarar una relación con Washington menos confrontativa y más cooperativa (2010: 10).

Como sabemos, desde 1989, con la asunción del presidente Menem, nuestro país adscribe a un paradigma pragmático, economicista y subordinado a los preceptos neoliberales, de acuerdo al cual su inserción internacional sigue un camino contradictorio con sus intereses nacionales, los cuales se ven subordinados en los postulados del “realismo periférico” (Rapoport y Madrid, 2011: 67).

No obstante, aquí resulta necesario recuperar los aportes de Míguez, para quien la instauración del neoliberalismo en Argentina comienza a gestarse antes del menemismo, durante el periodo 1987-1989, cuando los dos partidos políticos principales de Argentina, radicalismo y justicialismo, consensuan un mismo tipo de vínculos externos (2013: 78-95). El margen de autonomía argentina se reduce y sobrevive sólo en tanto principio y como discurso de legitimación (2013: 68-69).

El punto central en el gobierno Menem, siguiendo a Rapoport y Madrid, es quizá su opción estratégica por el alineamiento incondicional con EEUU, en desmedro de menos la integración con Brasil (2011: 105).

En efecto, Argentina no sólo se inicia antes que Brasil en el neoliberalismo y aplica su programa con mayor contundencia; también, y como resultado, percibe a EEUU como su aliado principal durante los '90, razón por la cual el vínculo con el socio dentro del MERCOSUR se limita a una dimensión económico-comercial.

De acuerdo con Míguez, dicho alineamiento se da en el ámbito diplomático, político y estratégico, al producirse un “viraje en los aspectos estratégico-militares”, expresado en la discusión sobre la ratificación del Tratado de Tlatelolco y la adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), la desactivación del Plan Misilístico Cóndor II, las negociaciones por las Islas Malvinas, el envío de tropas a la Guerra del Golfo Pérsico y el nuevo protagonismo de las denominadas “misiones de paz” (2013: 156).

Como consecuencia, la dupla convertibilidad y alineamiento con Estados Unidos irán de la mano, sumadas a una política atenta e importante hacia Brasil aunque subordinada a la primera (Rapoport y Spiguel, 2003: 222, citados por Simonoff, 2010: 12).

Es decir, se le asigna a Brasil el rol de un importante socio económico pero no el de un aliado estratégico, ya que los alcances en el plano económico del MERCOSUR aumentarán la interdependencia entre ambos países, pero no serán correspondidos por un aumento de la convergencia en la política exterior, donde surgirán diferencias notorias y crecientes (Rapoport y Madrid, 2011: 68). Prueba de ello será la propuesta de incorporar a Argentina como aliado extra-OTAN para potenciarlo como referente regional, iniciativa acompañada con la activa participación del país en las fuerzas de paz de Naciones Unidas.

Respecto a Brasil, partimos de lo dicho por Tullo Vigevani *et al*, para quienes hay que poner el foco en los dos factores constitutivos de su política externa, enraizados en su sociedad y en su estado: la autonomía y el universalismo. Mientras que la autonomía es definida como el margen de maniobra que el país tiene en sus relaciones con los demás Estados y su actuación en la política internacional, el universalismo responde a la idea de estar abierto al mundo para mantener relaciones con todos los países, independientemente de su localización geográfica, tipo de régimen político u opción económica, aunque en términos más estrictos “significa una independencia de comportamiento en relación a la potencia hegemónica”, lo que puede vincularse al objetivo de convertirse en un “jugador global” (Vigevani, Ramanzini, Favaron y Correia, 2008, citados por Gomes Saraiva, 2010: 152).

Para Miriam Gomes Saraiva, la política externa brasileña está marcada por la continuidad y por la convicción de que el país debe ocupar un lugar importante en el escenario internacional en términos político-estratégicos. Ello como expresión de un paradigma basado en un conjunto de creencias que convergen en el Palacio de Itamaraty, entre las cuales se destaca la creencia histórica en el “destino de grandeza” de Brasil, presente tanto en la sociedad brasileña como en los formuladores de su política exterior desde inicios del siglo XX (2010a: 1).

En una línea similar, Raúl Bernal-Meza considera que no se puede comprender la política exterior brasileña sin tener en cuenta las aspiraciones de sus elites por la industrialización ni su visión de sí mismas y del papel de su país en el mundo, sostenidas de forma continuada desde los '70 (2006: 71-72). En aquel momento, comienza un progresivo alejamiento de EEUU y se decide disputarle el liderazgo político en América del Sur, lo que en el marco del “estado desenvolvimentista”, se traduce en una política exterior

conocida como “pragmatismo ecuménico responsable” (Souto Maior, 1996: 337, citado por Bernal-Meza, 2006: 78).

Durante los '80, sin embargo, la política exterior brasileña asociada al “desarrollo nacional” atraviesa una fase de crisis y contradicciones (Cervo y Bueno, 1992, citados por Bernal-Meza, 2006: 73). De acuerdo con Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni (2007), hasta 1988 los parámetros de dicha política exterior se vinculan a las políticas proteccionistas, el desarrollo “hacia dentro” y la idea de “autonomía mediante la distancia” (*autonomia pela distancia*) (2007: 286).

En el marco del auge de la teoría de la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1989), y en contraste con la aparente disminución de la importancia dada a la seguridad internacional, fundamental durante la Guerra Fría, los temas que componen el “soft-power” de un país son incorporados en la agenda externa brasileña: por un lado, la defensa de los derechos humanos, la protección ambiental, la transición democrática y los derechos sociales; por el otro, las reformas liberales, la búsqueda de mayor competitividad, el rol de la inversión y de los flujos tecnológicos y financieros, la apertura y la aceleración de la integración latinoamericana (Vigevani y Cepaluni, 2007: 286).

La cancillería brasileña crea departamentos y divisiones nuevas y adecua sus subsecretarías para contemplar los nuevos temas, reformas que se coordinan parcialmente con segmentos importantes del sector empresarial y en parte del sector sindical. Se impone la idea de que Brasil obtendrá mayores beneficios en un sistema internacional donde predomine el principio del libre comercio, en tanto un mundo con menores barreras tarifarias podría aumentar la competitividad y mejorar los beneficios de la inserción del país en el mercado mundial (2007: 286-287).

A su vez, en 1988 se produce un cambio de estrategia en su agenda global, tanto en relación al Consejo de Seguridad de la ONU como al GATT-OMC, cuando se pasa del “universalismo y multilateralismo” a un “multilateralismo y universalismo selectivo”, a través de la construcción de *parcerías estratégicas* (Bernal-Meza, 2006: 74).

La década del '90, como señala Luiz Souto Maior, trae cambios algo paradójicos en la política internacional brasileña, pues en el marco de la implosión del imperio soviético y posguerra fría, la fidelidad política al bloque occidental pierde su razón de ser. Ella es substituida entonces por la adhesión del país al pensamiento económico de Washington y,

consecuentemente, por una nueva percepción del papel del Estado en la promoción del desarrollo económico. Es decir, la fidelidad político-ideológica cede su lugar a una afinidad económica-doctrinaria, lo que en parte se traduce en cierta indefinición sobre el rol internacional de Brasil (2006: 42).

El rol cumplido por el gobierno de Collor de Mello (1990-1992) es central en este proceso. A partir de su presidencia, surge una nueva instancia de “sintonía política” a nivel bilateral con Argentina, gobernada por Menem. Claro que la sintonía o “espejismo político” esta vez viene de la coincidencia en ambos gobiernos con el programa neoliberal del Consenso de Washington y las recomendaciones de la CEPAL, en el marco de un movimiento internacional de reformas liberalizadoras en países de la periferia que percibe como prioritario el tema de la apertura en los mercados nacionales, en detrimento de la discusión de aspectos institucionales y políticos (Ramanzini y Vigevani, 2010: 49).

Para algunos autores, durante el gobierno Collor de Mello se produce una crisis en el paradigma de política exterior y surge una división entre dos grupos con visiones distintas: institucionalistas pragmáticos y autonomistas (Gomes Saraiva, 2010a). Las diferencias entre ambas visiones se harán más explícitas en momentos de divergencia entre los miembros del MERCOSUR, generadas por ciertos conflictos puntuales entre sus intereses nacionales, como ocurrirá durante la discusión entre Argentina y Brasil por el AEC en 1994, tras el intento de golpe en Paraguay en abril de 1996 y durante la crisis económica argentina en 1999. Todos esos momentos estarán marcados por grandes debates alrededor del significado del bloque para la dirigencia brasileña: sus objetivos, su identidad, su alcance y su formato (Resende, 2011: 1-2).¹⁶

De acuerdo con Vigevani y Cepaluni, durante este periodo evoluciona de forma paulatina un nuevo paradigma de la política exterior brasileña, denominado “autonomía por la participación” (*autonomia pela participação*), que recién se consolida en 1994,¹⁷ cuando el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), a partir del impulso de acciones en búsqueda de la estabilidad económica, dispone que la política externa esté en coordinación con el Ministerio de Hacienda (2007: 286-289). La consolidación se verifica en tres hechos: la firma del Acta de Marrakesh que crea la OMC, la discusión en Ouro Preto en torno al AEC del MERCOSUR y la participación de Brasil en la Cúpula de Miami,

que inicia las negociaciones para la creación del ALCA (Vigevani, Oliveira y Cintra, 2004: 34, citados por Vigevani y Cepaluni, 2007: 288).

En este punto conviene recuperar el planteo de Mónica Hirst, para quien es en gran parte como reacción a la conformación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) que toma fuerza en Itamaraty la idea de que América del Sur debe sustituir la referencia más amplia a América Latina. Ello, naturalmente, implicará reforzar la identidad “suramericana” de Brasil en el plano internacional (2006: 131-132). En este marco habría que comprender la política suramericana de Brasil durante el gobierno de Cardoso, reflejada en dos tipos de iniciativas: la propuesta de una agenda regional “endógena” tras la primera reunión de jefes de Estado de Suramérica, realizada en agosto y septiembre de 2002;¹⁸ y el intento de consolidar el papel de Brasil como país mediador en situaciones de crisis inter e intraestatales en la región (Hirst, 2006: 132; Bizzozero, 2012: 226).

En cuanto al lugar del MERCOSUR en dicha política suramericana, la integración regional en clave comercial se perfila como un punto intermedio en el camino de liberalización económica, la solución “menos traumática” para transitar entre una economía cerrada hacia otra más alineada con las exigencias internacionales de apertura, manteniendo los objetivos de realpolitik brasileños. Ello en virtud de los beneficios esperados: en lo económico, la economía brasileña podría desplegarse y tornarse más competitiva; en lo político, el bloque sub-regional sería el paso previo antes de la creación de una eventual área de libre comercio suramericana (ALCSA), plataforma destinada a garantizar el reconocimiento de Brasil como “potencia media mundial” (Bernal-Meza, 2006: 77).

Hacia una unión aduanera sin coordinación de políticas macroeconómicas

Sobre la base del Acta de Buenos Aires del '90 —e incorporando a Uruguay y a Paraguay en virtud del dinamismo comercial logrado entre las mayores economías regionales durante los años previos—, el 26 de marzo de 1991 se firma el *Tratado de Asunción*. Nace el MERCOSUR.

De nuevo la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus socios, junto a la necesidad de ampliar las

dimensiones de los mercados nacionales, fundamentan la estrategia integracionista elegida.¹⁹

El Mercado Común a constituir en cuatro años supone: a) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, de acuerdo a un Programa de Liberalización Comercial (PLC); b) la negociación y adopción de un arancel externo común, que incentive la competitividad externa, junto a una política comercial común en relación a terceros Estados o bloques de Estados, y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales; c) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes; y d) el compromiso de los miembros del bloque de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

Hasta 1994 se abre un periodo de transición durante el cual debe regir un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia.

La estructura institucional se conforma con dos órganos decisores: el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). El primero como órgano superior del bloque, destinado a ejercer su conducción política e integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, con una presidencia rotativa cada seis meses; el segundo como órgano ejecutivo, compuesto por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, representantes de sendos ministerios de Economía, Bancos Centrales y cancillerías. El mecanismo establecido para la toma de decisiones es el consenso, con la presencia de todos los estados parte en las negociaciones.

Hacia el fin del período de transición (1991-1994), los países del MERCOSUR ya han eliminado las barreras arancelarias para más del 85% de los flujos de comercio intrarregional, mientras que la tasa de participación de las exportaciones intrarregionales en el producto interno bruto (PIB) regional crece más del 60%, al igual que el índice de “regionalización” del comercio, y se llega a un acuerdo sobre el AEC (Bouzas, 2002: 31-32).²⁰

No obstante, no se establece ningún mecanismo en materia de coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, mientras que el avance en materia de eliminación de las barreras no arancelarias (BNA) resulta modesto –sobre un total de unas 250 medidas

identificadas, el compromiso efectivo se limita a la eliminación de trece restricciones, principalmente prohibiciones de importación y restricciones cuantitativas (2002: 31-32).

El *Protocolo de Ouro Preto*, firmado el 16 de diciembre de 1994, se plantea como un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, que orienta el bloque hacia el establecimiento de una unión aduanera y termina de definir la estructura decisoria del bloque.²¹

El resultado es la creación del tercer órgano decisor del MERCOSUR: la Comisión de Comercio (CCM). También se dispone que el CMC emita Decisiones, el GMC resoluciones y la CCM directivas (vinculantes) o propuestas.²² En cuanto a la CCM, se establece como su función “velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países”. En la práctica, la CCM acabará ocupada de la administración de las disputas comerciales entre los socios, desviando su atención de la implementación de instrumentos comunes de política comercial (Bouzas, 2002: 33).

Algunos estudios sobre el MERCOSUR durante los '90 hacen hincapié en el fin de la etapa de transición (1991-1994), en razón de que el acuerdo de Ouro Preto marca los límites del proceso de integración a la vez que sienta las bases que el bloque ha a mantener de allí en adelante (Giacalone, 1999; Bouzas, 2002; Peña, 2003; Bizzozero, 2008; Kan, 2013).

Partimos de la distinción propuesta por Felix Peña, para quien la etapa inicial es de creación de interdependencia, mientras que desde Ouro Preto se inicia un periodo de administración de la interdependencia, caracterizada por el incremento de las demandas institucionales y una mayor necesidad de negociar decisiones, en un marco de significativas asimetrías de dimensión económica y crecientes disparidades macroeconómicas (2003: 20). A su vez, después del Protocolo el MERCOSUR tiende hacia la “aladificación”, un proceso en el que predomina el concepto de que las reglas se cumplen sólo cuando se puede (2003: 26).²³ Ello se visualizaría en que no sólo no se aprueba un cronograma para el cumplimiento de las tareas previstas para la etapa de administración de la interdependencia,

sino que de hecho se diluyen varios de los compromisos asumidos originalmente en el Tratado de Asunción, en particular la obligación de eliminar las BNA (2003: 25-26).

Aunque coincide con Peña en que la profundización de la interdependencia económica caracteriza al período de transición, la distinción propuesta por Roberto Bouzas identifica al periodo 1995-1998 como una “era de los mercados”.²⁴ Si en el nivel nacional las políticas macroeconómicas se orientan en la dirección de “una convergencia de facto centrada en la estabilización económica y la utilización del tipo de cambio como ancla nominal”, en materia de comercio e inversión se produce una “edad de oro”, liderada por incentivos de mercado, la recuperación de la actividad económica y la apreciación real de la moneda brasileña tras la implementación del Plan Real (2002: 33-36).

Estos factores dan “transitoriamente crédito a la interpretación de que el MERCOSUR podía continuar profundizando la interdependencia económica entre sus socios impulsado solamente por los intereses y la energía del sector privado”, una visión de acuerdo a la cual la agenda de negociación de políticas públicas queda relegada a un segundo o tercer plano (2002: 32).

En cuanto al avance del proceso de integración, durante el periodo 1995-1998 el índice de “regionalización del comercio”, al igual que la tasa de participación de las exportaciones intrarregionales en el PIB regional, crece cerca del 50%, aunque prácticamente no se registra ningún progreso en materia de BNA, ni siquiera en lo referido al aumento de la transparencia, ni se logra eliminar el tratamiento especial del azúcar y de los vehículos automotores.

En suma, siguiendo a Bouzas, la “era de los mercados” es una etapa marcada por contrastes en el desempeño del bloque, ya que se combinan un aumento sostenido de la interdependencia económica, una brecha creciente entre los compromisos adoptados y su implementación efectiva, y un clima de progresiva politización negativa. En este escenario, una cantidad creciente de asuntos pendientes acabarán minando la credibilidad del bloque, pues los objetivos comunes serán eclipsados por diferencias de intereses y percepciones cada vez más explícitas (2002: 32-33).

Por su parte, Lincoln Bizzozero (2008) pone el foco en la relación entre los socios del MERCOSUR y las potencias hegemónicas, así como en su impacto sobre la agenda compartida. En tal sentido, mientras que la agenda regional en la etapa de transición está

signada por los temas planteados en las principales instancias de negociación con los países desarrollados, como en la Ronda Uruguay, en la segunda etapa (1994-1999) las relaciones externas con los países desarrollados directamente se constituyen en el principal haber del MERCOSUR. En efecto, la cuestión gira en gran parte alrededor de la negociación por el ALCA, lo cual limita las perspectivas del bloque. Es decir, la disyuntiva dentro de la agenda compartida, al verse acentuadas las tensiones regionales entre los temas de la consolidación y profundización del bloque y los derivados de las negociaciones externas con los países desarrollados, expone “crudamente el dilema de las opciones posibles para un bloque de la periferia en un contexto estructuralmente condicionado” (2008: 10-11).

En este sentido, cabe señalar que la gradual pérdida de la importancia del tema del desarrollo en el ámbito integracionista es una tendencia particularmente visible tras Ouro Preto (Mariano, 2000, citado por Ramanzini y Vigevani, 2010: 49).

Locus lindus

Aquí debemos introducir un aspecto importante en el análisis del MERCOSUR: la cuestión del locus. Las iniciativas de integración pueden clasificarse según dos criterios: el locus, dado por el lugar donde se pone el foco, en los factores domésticos o en los externos, y la sustancia, dada por el carácter principalmente político o económico de las motivaciones (Malamud, 2010a: 646). Durante los '90, si la sustancia del MERCOSUR es propiamente económica, su “locus” se deposita en los factores externos, signando al bloque como un mecanismo de negociación con las potencias mundiales y un instrumento de la apertura selectiva.

Con este “locus” y esta “sustancia” puede comprenderse mejor porqué el MERCOSUR se perfila durante los '90 como un caso típico de integración negativa, pues la intención de eliminar barreras comerciales no es acompañada de la construcción de políticas e instituciones comunes (Musacchio, 2013: 15).

No obstante, juzgamos válido el aporte de Bizzozero, quien intenta rescatar un saldo positivo de la experiencia integracionista durante estos años: si bien es cierto que el bloque surge en el contexto del Consenso de Washington y es impulsado por gobiernos liberales, también constituye una herramienta para la proyección de las prioridades internacionales de

Brasil y Argentina, mediante una doble respuesta: de inserción competitiva y también estratégica (2011: 32).

Es decir que para Bizzozero el MERCOSUR debe ser considerado un instrumento del ya aludido regionalismo estratégico desde el momento que para sus socios grandes, y en particular para Brasil, el bloque se define como política exterior del estado frente al proceso de mundialización de la producción, a partir de la percepción del gobierno, las elites y principalmente la burocracia, de las capacidades de participación en el escenario internacional y regional. Siguiendo a F. H. Cardoso, Bizzozero sostiene que ello se evidencia en que si bien los países se posicionan desde el paradigma neoliberal y suscitan una política de apertura económica, trazan un cierto límite en las negociaciones con la UE y EEUU (Cardoso, 2000, citado por Bizzozero, 2011: 34).

Desde la perspectiva de Brasil, ese límite tomaría en consideración el interés nacional-regional basado en las prioridades de desarrollo elaboradas por el sistema político-burocrático y las elites brasileñas, un componente que no se encuentra en sus vecinos (Bizzozero, 2011: 34-35).

Leída desde esta clave, la definición de la fórmula 4+1 como mecanismo de negociación, que supone negociar con EEUU y con la UE en bloque y ya no bilateralmente, es uno de los logros principales del bloque durante los '90.

Como señala Alejandro Simonoff, el bloque va ganando importancia como instrumento para la negociación con otros espacios regionales, no sólo con el ALCA sino también con la UE. Esto se evidencia a fines de la década, en la Primera Cumbre Europea Latinoamericana, en junio de 1999, cuando se afirma la voluntad de ambos bloques de crear una asociación interregional, o después de la crisis de 2001, cuando se institucionalizan misiones conjuntas con el sello comunitario (2010: 12).

El periodo que va de 1999 a 2003 resulta algo opaco en virtud de la crisis de sentido que vive el bloque, afectado por las crisis económicas en Brasil y Argentina. Una buena forma de saldar la cuestión es recurrir al estudio de Laura Gómez Mera (2005). En su artículo sobre las razones que explican la supervivencia del MERCOSUR durante este periodo, a pesar de sus crisis recurrentes y frecuentes expectativas pesimistas que pronostican su colapso, Gómez Mera señala que el mantenimiento de la cooperación desde 1999, cuando los incentivos económicos y de política económica casi desaparecen, debe

comprenderse en términos de los intereses estratégicos convergentes entre los socios del MERCOSUR (2005: 109-110).

Por un lado, consideraciones defensivas en respuesta a fuerzas externas y una sensación de vulnerabilidad compartida vis à vis el ambiente externo (y en algún punto, también el interno) brinda la principal motivación entre los socios para involucrarse en negociaciones e intentar hacer avanzar el proceso de integración; por el otro, los incentivos ofensivos encarados por Brasil, dada la mayor fortaleza de su posición relativa en la región también, la cual la conduce a promover la cooperación regional (2005: 109-110).

CAPÍTULO 3. La reformulación del MERCOSUR entre 2003 y 2005 (primera parte): nuevos liderazgos motorizan el relanzamiento y la recuperación de la dimensión político-estratégica del bloque

El cambio de siglo trae consigo el quiebre del Consenso de Washington en aquellos países latinoamericanos donde la aplicación de las recetas neoliberales condujo a graves crisis económicas y sociales. En 2003, con meses de diferencia, Lula da Silva es elegido presidente en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, ambos portadores de un discurso político progresista y favorable a la unidad regional, signado por la reivindicación de los intereses nacionales subyacentes.

Este capítulo y el siguiente abordan el periodo comprendido entre enero de 2003 y diciembre de 2005, específicamente, desde la asunción de Lula hasta la cumbre presidencial bilateral de Foz de Iguazú. Durante dicho periodo, ambos líderes recuperan la dimensión político-estratégica del proceso de integración, intentan relanzar el MERCOSUR y sientan las bases de un nuevo tipo de interés conjunto en clave autonomista dentro del bloque.

Sostendremos que las bases de dicho interés conjunto, que denominamos “interés suramericano”, deben encontrarse en las nuevas variables políticas, económicas y estratégicas comunes entre ambos países, así como en las políticas coincidentes que ambos líderes impulsan a nivel nacional para disminuir el entramado de dependencia existente entre ambas economías y los centros de poder del sistema internacional: el desendeudamiento externo, la defensa del mercado interno y de las fuentes de trabajo, la redistribución de la riqueza y la persecución de mayores márgenes de autonomía decisoria para impulsar proyectos de desarrollo nacional.

Más allá de constituir una reacción al ideario neoliberal, el nuevo interés conjunto se conforma en virtud de dos grandes cambios respecto a los ‘90. Por un lado, la redefinición de los objetivos prioritarios del proceso de integración, ahora identificados en el desarrollo económico orientado a la inclusión social y la construcción de mayores márgenes de autonomía nacional y regional en términos de la relación con las potencias hegemónicas del sistema internacional. Por otro lado, la ampliación de la membresía del bloque mediante la proyección de nuevas alianzas más allá del eje Buenos Aires-Brasilia, en particular con Venezuela.

Ambos elementos señalan una modificación sustancial en el modo de construcción de la agenda regional. Si antes era la asimilación de la agenda de las potencias hegemónicas la que vectorizaba el proceso de integración, ahora es la coincidencia entre las agendas internas la que fomenta la convergencia y hace posible forjar un nuevo tipo de interés conjunto en clave autonomista.

Por lo tanto, pretendemos diferenciar entre un interés compartido en clave neoliberal, predominante durante los años '90, y un interés común en clave autonomista, vigente desde 2003. Aunque el primero también haya planteado una estrategia nacional-regional de desarrollo e inserción, consideramos que resultó una expresión del entramado de dependencia existente entre los países del bloque y las potencias hegemónicas. Reservamos entonces el concepto de “interés suramericano” para referirnos a aquel interés común de signo autonomista, cuyo complejo proceso de construcción comienza tras la redefinición de los modelos de desarrollo nacional de los principales socios del bloque, pero que hace su irrupción definitiva en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en noviembre de 2005, cuando los países del bloque, en alianza con Venezuela, sostienen una posición distante respecto a EEUU y rechazan la discusión del ALCA.

El presente capítulo consta de dos partes: la primera hace foco en los liderazgos de Lula da Silva y de Kirchner, así como en la relación de sintonía política entre ellos y en las políticas económicas impulsadas a nivel nacional sobre la cual se erige dicha sintonía; la segunda analiza el cambio en el MERCOSUR a partir de las nuevas bases para la agenda regional, sentadas en el Consenso de Buenos Aires, de octubre de 2003. El siguiente capítulo abordará los factores de tensión que condicionan la estrategia integracionista y demoran la irrupción definitiva del interés conjunto en clave autonomista.

3.1. Nuevos liderazgos relanzan la alianza estratégica bilateral

Política exterior e integración regional según Lula da Silva: el periodo entre el 1 de enero y el 11 de junio de 2003

Luis Inácio Lula Da Silva asume como presidente de Brasil el 1 de enero de 2003, tras haber sido elegido con el 61 % de los sufragios en segunda vuelta contra su

contrincante José Serra, integrante del Partido Social Demócrata de Brasil (PSDB) y delfín del saliente F. H. Cardoso.

En su discurso de asunción, signado por la palabra “cambio” (“<<*Mudança*>>, *esta é a palavra-chave*”), define a Brasil como “un continente de alta complejidad humana, ecológica y social”, que no puede ser “dejado a la deriva en el viento, carente de un verdadero proyecto de desarrollo nacional y de un planeamiento estratégico” (Lula da Silva, 2003).²⁵ En alusión al neoliberalismo, manifiesta que el cambio debe articularse “ante el agotamiento de un modelo que, en vez de generar crecimiento, produjo estagnación, desempleo y hambre” (2003).²⁶

En cuanto a su política exterior, precisa que su “gran prioridad” es la “construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, con base en ideales democráticos y de justicia social”, para lo cual resulta necesaria “una acción decidida de revitalizar el MERCOSUR”, disminuido por las crisis de cada uno de sus miembros y “visiones muchas veces estrechas y egoístas sobre el significado de la integración”. En tal sentido, caracteriza al MERCOSUR, y a la integración de América del Sur en su conjunto, como un proyecto político, aunque sostiene que dicho proyecto reposa en fundamentos económico-comerciales que requieren “ser urgentemente reparados y reforzados” (2003).²⁷ Destaca a su vez las dimensiones social, cultural y científico-tecnológica del proceso de integración, indica que favorecerá los arreglos institucionales necesarios para que pueda florecer “una verdadera identidad del MERCOSUR y de América del Sur”, y afirma que el diálogo, respetando los preceptos democráticos y constitucionales de cada país, debe extenderse a toda América Latina (2003). Como se ve, la distinción entre ambas denominaciones de la esfera regional, América Latina y América del Sur, queda inscripta desde el inicio de su gestión.

Una segunda definición importante respecto a su política exterior está referida a las negociaciones comerciales con la OMC, con el ALCA y con la UE. El objetivo central en este punto es la eliminación de los subsidios agrícolas en los países desarrollados, pero también de los obstáculos a los productos industriales brasileños y suramericanos. A la vez que manifiesta de forma contundente que Brasil va a “combatir el proteccionismo”, sostiene que resulta “esencial preservar espacios de flexibilidad” para el impulso de políticas de desarrollo en los campos social, regional, ambiental, agrícola, industrial y

tecnológico. De este modo, introduce definiciones que, sin mencionar explícitamente el concepto de “autonomía”, se dirigen en esa dirección: “estaremos atentos para que esas negociaciones, que hoy en día van mucho más allá que meras reducciones tarifarias y engloban un amplio espectro normativo, no creen restricciones inaceptables al derecho soberano del pueblo brasileiro de decidir sobre su modelo de desarrollo” (2003).²⁸

En tercer lugar, define como un objetivo de la política exterior brasilera la profundización de las relaciones con “grandes naciones en desarrollo”, como China, India, Rusia y África del Sur. Esto tras una brevísima mención al carácter que va a tener la relación con EEUU: “Procuramos tener con EEUU una sociedad madura, con base en el interés recíproco y en el respeto mutuo”, sostiene (2003).

En cuarto y último lugar, se refiere a la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad de la ONU para que sea “representativo de la realidad contemporánea”, y lo vincula de forma indirecta con la negativa de EEUU a acatar la posición de la ONU respecto a la invasión a Irak: “La democratización de las relaciones internacionales sin hegemonías de cualquier especie es tan importante para el futuro de la humanidad como la consolidación y el desarrollo de la democracia en el interior de cada Estado (...). Las resoluciones del Consejo de Seguridad deben ser fielmente cumplidas. Crisis internacionales como la de Oriente Medio deben ser resueltas por medios pacíficos y por la negociación. Defenderemos un Consejo de Seguridad reformado, representativo de la realidad contemporánea con países desarrollados y en desarrollo de las varias regiones del mundo entre sus miembros permanentes” (2003).²⁹

Dos semanas después de su asunción, Lula recibe en Brasilia al presidente argentino, Eduardo Duhalde, para una visita de trabajo.³⁰ Tras el encuentro, se difunde un Comunicado Conjunto con 25 puntos que aporta algunos elementos interesantes respecto a la estrategia integracionista. Dos cuestiones resultan destacables: por un lado, se consigna la “firme determinación de profundizar la alianza estratégica entre Brasil y la Argentina, extenderla a nuevos campos y transformarla en motor de la integración de América del Sur”; por el otro, se define al MERCOSUR como “un proyecto estratégico” y “un proyecto político que debe contar con la más amplia participación de todos los segmentos de las sociedades de los Estados Partes”.³¹ A su vez, los mandatarios enfatizan que la inclusión social es “un objetivo central de sus gobiernos”, insisten en reiterar la relevancia de la

integración física bilateral en el marco de los proyectos considerados en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), reafirman como interés prioritario avanzar en la integración energética para el desarrollo de una política común en el contexto de un mercado energético regional, se comprometen a favorecer la reducción significativa de las unilateralidades en la aplicación del AEC, acuerdan intensificar los trabajos de coordinación macroeconómica en el MERCOSUR, señalan la importancia de la coordinación en las negociaciones económico-comerciales internacionales y destacan la relevancia central de la liberalización del comercio agrícola.

En suma, el Comunicado Conjunto de enero de 2003, donde se evidencia la posición del nuevo mandatario brasileño, incluye varios de los temas que luego van a permitir hablar de una renovación de la agenda regional, compuesta tanto por nuevas cuestiones (como la necesidad de intensificar la integración de las cadenas productivas, la creación del Instituto Social del MERCOSUR y la posible creación de una moneda común), como por cuestiones pendientes (como dotar de una mayor institucionalización al bloque).

El 25 de mayo Néstor Kirchner asume la presidencia en Argentina, con un discurso progresista, contestatario del consenso neoliberal en su defensa del interés nacional y en sintonía con los esfuerzos integracionistas del nuevo presidente de Brasil.

Lula da Silva sostiene entonces que Brasil y Argentina viven “el mejor momento de sus relaciones”, y se manifiesta confiado en que con el “amigo Néstor Kirchner” el vínculo bilateral será “un factor fundamental para consolidar la verdadera integración política, económica, social y cultural de América del Sur” y buscar “soluciones conjuntas para las graves crisis económicas y sociales” que la región debe afrontar.³²

El 1 de junio, días antes del primer encuentro formal entre ambos presidentes, Lula hace mención explícita a la visión compartida con Kirchner sobre el rol de la integración regional durante su discurso en el Diálogo Ampliado de la Cúpula del G-8, en Evian, Francia: “mi gobierno quiere fortalecer el MERCOSUR y promover la integración de América Latina. Como afirmó el presidente Kirchner de Argentina, son proyectos estratégicos y políticos, orientados hacia la mejoría de nuestras condiciones de vida” (2003a).

También hace una defensa intensa del multilateralismo, al sostener, como en su discurso de asunción, que representa en el plano de las relaciones internacionales “un

avance comparable al de la democracia en términos nacionales”. Finalmente, alude al diálogo entre los países del norte y del sur y manifiesta que “definir responsabilidades” implica avanzar en el tema de “nuevas tarifas para los países en desarrollo”, apostando a movilizar las negociaciones en el seno de la OMC hacia una nueva dirección (2003a).

En síntesis, los primeros seis meses de la política exterior de Lula da Silva ponen discursivamente en un primer plano a la integración regional en general y al MERCOSUR en particular. Por un lado, en virtud de una visión social y política de la integración, que hace centro en el MERCOSUR como estrategia integracionista y la proyecta, a su vez, como el vector de la integración de América del Sur; por el otro lado, como estrategia para fortalecer la posición negociadora de Brasil dentro de la OMC y apuntalar su lugar como potencia regional en vistas a sus objetivos de poder en el Consejo de Seguridad.

Política exterior e integración regional según Néstor Kirchner: el periodo entre el 25 de mayo y el 11 de junio de 2003

Néstor Kirchner asume como presidente de Argentina el 25 de mayo de 2003. Su discurso de asunción está marcado por la palabra “cambio”, igual que el de su par brasileño. “Cambio es el nombre del futuro”, afirma. Su diferenciación con respecto al programa neoliberal se centra en la recuperación de la política y en la reivindicación del Estado: “El Estado cobra un papel principal, en el que la presencia o ausencia de Estado constituye toda una actitud política: el Estado deberá poner igualdad allá donde el mercado excluye y abandona”, señala (Kirchner, 2003).

Delinea una nueva agenda regional, que puede sintetizarse en tres aspectos: un rol político para el bloque, una nueva institucionalidad más allá de lo económico y la ampliación a nuevos miembros: “El MERCOSUR y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional”, sostiene (2003).³³

También el nuevo Canciller, Rafael Bielsa, se pronuncia respecto a la ruptura con los preceptos del Consenso de Washington. En los días previos a la asunción, sostiene: "en todo el mundo está siendo revisado el viejo paradigma neoliberal, según el cual primero estaba el crecimiento (económico) y después la inclusión social. Ahora impera un nuevo paradigma que pregona la reducción de las desigualdades y, junto con ello, el crecimiento económico".³⁴ El 25 de mayo agrega: "La economía es un medio y la política fija los fines. La Argentina ha vivido al revés. Es hora de reconocer a los semejantes".

Lo mismo, aunque en clave militar, habría dicho el presidente venezolano, Hugo Chávez, en su encuentro privado con Kirchner: "Poner la economía delante de la política es como colocar la artillería delante de la caballería". Para Chávez el nuevo gobierno argentino significa que "se avanzará con mayor firmeza hacia una nueva visión política y económica en América".³⁵

Para entonces, el 70% de las exportaciones del agro argentino, responsable de la mayor parte de su PBI, está dirigido a sólo tres mercados: Brasil, Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE).

La agenda externa del nuevo gobierno, sin embargo, debe afrontar un escenario de mayor complejidad, donde se combinan dos tipos distintos de negociaciones. Por un lado, las negociaciones para salir del default en el que se encuentra el país desde fines de 2001, cuando el ex presidente Adolfo Rodríguez Saa decide suspender el pago de los servicios por la deuda externa. Por el otro lado, las negociaciones comerciales con los socios del MERCOSUR, con la OMC, con EEUU por el ALCA, con la UE por el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, y con países como México, Sudáfrica, China y la India, entre otros, por posibles tratados a través del bloque sub-regional.

Los primeros días del gobierno Kirchner ponen en evidencia su intención de lograr un equilibrio entre el impulso de la integración regional y una relación más madura con EEUU, lejos del alineamiento automático de los '90 pero atenta al objetivo de lograr un apoyo clave de cara a las negociaciones por el desendeudamiento.

También el vínculo con la UE resulta un tema sensible, como lo demuestran sendas visitas del canciller portugués, António Martins da Cruz, y del vicedirector italiano, Mario Baccini.³⁶

De acuerdo con Bruno Bologna, sin embargo, es justamente el vínculo con Europa el que va a resultar postergado en favor de los vínculos prioritarios con EEUU y con Brasil, durante esta primera etapa de la política exterior de Kirchner, la cual se extiende desde su asunción hasta la IV Cumbre de las Américas en 2005, y que centra su atención en la renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con acreedores privados (2010: 25).

Prueba de ello va a ser la posición argentina durante la Reunión Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, México, el 13 de enero de 2004. Allí Kirchner afirma, en alusión a George Bush, ya por entonces presidente de EEUU: “Necesitamos que América mire a América. El crecimiento de los países en desarrollo sólo se logrará mediante sustanciales rebajas en sus deudas. Sin desarrollo sustentable las crisis institucionales y las caídas de los gobiernos democráticos seguirán siendo moneda corriente en nuestro continente. La gobernabilidad democrática está definitivamente vinculada con la viabilidad económica y la inclusión social” (2003, citado en Bologna, 2010: 26).

Este complejo orden de cosas se traduce en que, sobre todo a través de la gestión del canciller Bielsa, algunos funcionarios del nuevo gobierno argentino matizan en su discurso la relación prioritaria con Brasil, eje de las declaraciones de Kirchner.

En primer lugar, porque en opinión del canciller el impulso del MERCOSUR es complementario con el ALCA, cuyas negociaciones en la última cumbre de la OMC en 2003 son postergadas hasta 2005.³⁷ En segundo lugar, porque Bielsa protagonizará los episodios de tensión vinculados a la desconfianza argentina ante los intentos brasileños por liderar la región y obtener un rol de mayor importancia en los foros multilaterales. El vínculo con Brasil debe ser “relación de paridad”, define Bielsa, marcando un límite a dichas pretensiones.³⁸

Otro actor político importante que va a suavizar el peso de la alianza estratégica con Brasil durante los primeros días del gobierno Kirchner es el Vicepresidente Daniel Scioli, para quien debe fortalecerse el MERCOSUR, pero sin “descuidar” los vínculos comerciales con el resto del mundo, ni privilegiando a Brasil por encima de sus socios dentro del bloque: “Fortalezcamos el MERCOSUR, pero tenemos que tener una mirada integral de las relaciones con el mundo. Este es un tema a discutir”, señala. En este sentido, se refiere al

TLC entre Chile y EEUU, firmado el 6 de junio de 2003: Argentina va a “tener que seguir muy de cerca” el acuerdo, advierte.³⁹

En cambio, el jefe de gabinete, Alberto Fernández, esboza una fórmula más asequible para referenciar el equilibrio entre una agenda abierta del nuevo gobierno y una relación especial con Brasil: “la política exterior argentina debe ser abierta a todo el mundo y tener como epicentro a Brasil”.⁴⁰

En suma, el lugar de Brasil en la política exterior argentina, más allá de las declaraciones de Kirchner, despierta un debate en la dirigencia política que expresan los miembros de su gabinete y que responde no sólo a pujas de intereses, sino al peso condicionante que tiene sobre el nuevo gobierno la herencia del default y el objetivo prioritario del desendeudamiento.

No obstante, los gestos de Kirchner son contundentes: su primera visita oficial en sus viajes al exterior es a Brasil. Si hasta entonces el tenor de dicha prioridad estratégica permanece en duda, ese 11 de junio Kirchner y Lula consolidan su excelente relación, basada en la sintonía política entre ambos. El encuentro presidencial tiene lugar en el Palacio de la Alvorada, residencia del mandatario brasileño, donde ambos se comprometen a ejecutar instrumentos de coordinación institucional y comercial durante los siguientes tres meses, tras los cuales volverán a encontrarse, esta vez en Buenos Aires. Las alocuciones públicas de ambos mandatarios, durante y tras el encuentro, apuntan a la unidad. Lula da Silva sostiene: “Estamos ante la oportunidad más importante de la historia de los dos países para concretar la asociación política, económica, física y social”. La ampliación del MERCOSUR es definida como un objetivo común: “La buena relación entre la Argentina y Brasil puede despertar en los países de América del Sur el sueño de la integración, de modo que sea un objetivo concreto”, señala Lula. Por su parte, Kirchner reconoce que durante los ‘90 la integración regional fue “torpemente demorada”, de lo que en buena parte ha sido responsable Argentina, y se refiere a la necesidad de “quebrar” la “falta de credibilidad” del bloque mediante una mayor integración: “Queremos ser una voz en el mundo. No estamos hablando de una integración retórica, ni de luchas mezquinas por liderazgos antihistóricos”, consigna.⁴¹

Los puntos de acuerdo se orientan a motorizar la agenda interna y consolidar la posición común en el frente externo. En cuanto a la agenda interna, se dispone avanzar en

la creación del Parlamento del MERCOSUR y de un instituto binacional encargado de estudiar la emisión de una moneda común. Otro punto interesante es la perspectiva compartida de que Perú, gobernado por Alejandro Toledo, y Venezuela, gobernada por Hugo Chávez, podrían sumarse al bloque en un futuro cercano, en virtud de la necesidad de articular el llamado “anillo energético” para garantizar la seguridad en la provisión de energía en la región. En cuanto a la agenda externa, de cara a las negociaciones de la Cumbre Ministros de la OMC a realizarse en Cancún para destrabar la Ronda de Doha, ambos gobiernos coinciden en que debe discutirse la eliminación de los subsidios agrícolas antes de negociar el ingreso al ALCA, y que los términos, de cualquier modo, deben negociarse en bloque (4+1). El otro aspecto conversado, y el cual va convertirse en un factor de tensión, es el FMI. Aquí las visiones similares respecto a sus posicionamientos frente al FMI no se convierten, en virtud de las diferentes condiciones en ambos casos, en una posición común. La falta de apoyo de Brasil al proceso de negociación argentino va a generar malestar en el gobierno de Kirchner, aunque Lula da Silva luego lo niegue. No obstante, el objetivo del desendeudamiento es una meta compartida entre ambos gobiernos.⁴²

Desde el 11 de junio de 2003, en síntesis, el nuevo signo político en los gobiernos de las principales economías del MERCOSUR y los cambios en sus modelos de acumulación se traducen en una sintonía renovada entre sus líderes y en la promesa de un relanzamiento del bloque subregional. En este sentido coincidimos con Mario Rapoport y Eduardo Madrid, para quienes desafíos similares y posicionamientos ideológicos semejantes gestan la posibilidad de establecer estrategias cooperativas (2011: 113). Esta vez, no obstante, se trata de desafíos nuevos y de posicionamientos distintos a los de los '80 y los '90.

Coincidencias entre las reformas de los modelos de desarrollo nacional

Este trabajo pone el foco en el modo en que Argentina y Brasil redefinen y priorizan la dimensión político-estratégica del bloque, a partir de lo cual resulta posible articular lo que llamamos “interés suramericano”. No obstante, debe insistirse en que aquella “sintonía” entre sendos liderazgos, sobre la cual se erigirá dicho interés conjunto, más allá de expresar coincidencias ideológicas, remite a las nuevas variables políticas, económicas y

estratégicas comunes entre ambos países; y a su vez, que sus bases deben encontrarse en las medidas que ambos mandatarios impulsan a nivel nacional respecto a la dirección de sendos modelos de acumulación. Indaguemos entonces, aunque de forma brevísima, en los cambios registrados a nivel nacional. Para ello nos saldremos un poco del periodo 2003-2005, intentando brindar una imagen que exponga con claridad el rumbo central que ambas experiencias nacionales siguen durante todo el periodo de análisis.

En Argentina, como explica Mario Rapoport (2015), el gobierno de Kirchner (2003-2007) intenta la apropiación por el Estado de una parte de los excedentes –con las retenciones a las exportaciones agropecuarias como un instrumento central, fuertemente resistido por las cámaras agrarias– para su redistribución mediante programas orientados a la inclusión social y el desarrollo económico, poniendo el énfasis en la industrialización, la recuperación de los puestos de trabajo y las políticas de desendeudamiento. Como resultado, la deuda externa total como porcentaje del PBI argentino pasará de significar el 153,6% en 2003 a representar el 57% en 2007. Su sucesora, Cristina Fernández, sostendrá desde ese año los mismos ejes de gestión y avanzará en la reconstrucción económica y social del país, mediante la implementación de asignaciones universales por hijo, el impulso de la inclusión previsional, aumentos salariales y una mayor inversión estatal.⁴³

En Brasil, seguimos a Aloizio Mercadante (2013). Para el jefe de la bancada de senadores del PT, los dos gobiernos de Lula tendrán tónicas diferentes. El primero (2003-2006) está marcado por el esfuerzo de revertir el proceso de desestabilización y reactivar la economía mediante el impulso de las exportaciones –y por ejecutar un intenso ajuste externo, fiscal y monetario, sin que se traduzca en una contracción del gasto público; el segundo (2007-2010) se centrará más en acelerar el crecimiento y construir bases endógenas para su sostenimiento, lo que implicará reforzar la posición del mercado interno como eje dinamizador de la economía, intentando disminuir la dependencia de las exportaciones. Con todo, el elemento común es “la implementación concomitante de una política consistente de distribución de la renta e inclusión social” (2013: 152). Así mismo, el intento de disminuir la exposición cambiaria de la economía, sus necesidades de financiación y la vulnerabilidad ante choques externos ha de lograrse mediante tres vectores convergentes: la generación de saldos comerciales, la reducción de los riesgos de la inestabilidad financiera y el desendeudamiento externo (2013: 162). Finalmente –y sobre

este punto volveremos más adelante–, los gobiernos petistas despliegan una política exterior orientada a proyectar sus intereses geopolíticos y comerciales nacionales, y a ampliar los espacios de autonomía estatal para la definición y gestión de la política macroeconómica brasileña (2013: 156).

En síntesis, el desendeudamiento externo, la defensa del mercado interno, la redistribución de la riqueza y la persecución de mayores márgenes de decisión política para el impulso de sus proyectos de desarrollo nacional se convierten en las directrices de ambos proyectos políticos, el kirchnerista y el petista, identificados mutuamente en su intención compartida de eliminar o al menos disminuir el entramado de dependencia existente entre sus economías y las potencias hegemónicas del sistema internacional.

3.2. El relanzamiento del MERCOSUR

“Objetivo 2006”: el relanzamiento del MERCOSUR

El cambio en las variables económicas, políticas y estratégicas de la integración se cristaliza en tres documentos firmados que despiertan grandes expectativas en torno a la posibilidad de relanzar el MERCOSUR y profundizar la estrategia integracionista: a) el Documento Conjunto del 11 junio del 2003; b) el discurso de Lula da Silva durante la XXIV Cumbre MERCOSUR, realizada en Asunción el 18 de junio, en el cual se refiere al “Objetivo 2006”; y c) el *Consenso de Buenos Aires* del 16 de octubre de 2003.

El Documento Conjunto de junio del 2003 es un comunicado de 32 puntos que sintetiza las aspiraciones de los presidentes de las mayores economías del bloque sub-regional. Allí se hace hincapié en “la gran convergencia de valores y objetivos” que guían a sus gobiernos y se deja asentado que el fortalecimiento de la alianza estratégica será posible en la medida en que dicha convergencia y “el ímpetu renovado” de la relación bilateral se traduzcan en consultas frecuentes y en permanente coordinación política. Se establece además la “prioridad” que ambos atribuyen “al MERCOSUR y a la integración sudamericana” para la conformación de “un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos”.⁴⁴

El texto, algo desordenado, insiste en cuestiones pendientes a la vez que incorpora nuevas cuestiones. Entre las primeras encontramos compromisos para: a) “perfeccionar la unión aduanera”, sobre todo por medio de la eliminación de las excepciones al AEC, aunque “teniendo en cuenta criterios de flexibilidad”; b) “realizar esfuerzos para obtener la pronta ratificación de los acuerdos ya negociados en sectores diferentes del comercio de bienes”, lo que incluye finalizar la negociación del Protocolo de Compras Gubernamentales y aprobar en cada parlamento el Protocolo de Servicios; c) elaborar normas comunes para evitar los efectos distorsivos de los subsidios y los acuerdos de reconocimiento mutuo; d) poner en vigencia el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, para dar mayor seguridad jurídica al proceso de integración regional; e) adecuar la estructura institucional del bloque a la etapa actual de la integración, en particular mediante el fortalecimiento de la Secretaría Técnica; y f) dar continuidad a los trabajos de la Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética para sostener “el interés prioritario en avanzar en la integración energética para el desarrollo de una política común en el contexto del mercado energético regional”.

En este sentido, se dispone examinar las medidas para la construcción del gasoducto que complementa la interconexión entre Argentina y Brasil en el tramo entre Uruguayana y Porto Alegre.

Entre las cuestiones nuevas figuran: i) avanzar en la constitución del Parlamento del MERCOSUR, con representantes elegidos por el voto directo; ii) dotar al MERCOSUR de las herramientas productivas e industriales necesarias para la consolidación del bloque, como foros de competitividad en diversos sectores buscando fomentar una producción de escala regional; iii) dotar al MERCOSUR de instrumentos y mecanismos de garantía y promoción de inversiones intrazona, dada la importancia de las inversiones productivas para el desarrollo; iv) avanzar en el diseño de un procedimiento ágil para la aplicación de la normativa MERCOSUR que no requiera tratamiento legislativo en los Estados Partes; v) establecer el Instituto Monetario para intensificar los trabajos de coordinación macroeconómica en el MERCOSUR, con vistas a la posible creación de una moneda común; vi) reforzar la alianza estratégica a través de la profundización del diálogo en los temas de defensa y seguridad; y v) en lo que refiere a integración física bilateral, iniciar un proyecto que tenga “efecto multiplicador tanto para generación de empleo como para la

integración”, y analizar posibilidades de financiamiento del BNDES para obras de infraestructura de interés común.

Un aspecto central del comunicado es la agenda externa del bloque. En este punto, ambos mandatarios deciden: en primer lugar, continuar el “alto nivel de coordinación” que fortaleció “la defensa del bloque” y permitió “participar de forma cohesionada” en las negociaciones para la formación del ALCA; en segundo lugar, profundizar la coordinación de posiciones en las negociaciones económicas multilaterales en curso, con el objetivo de “alcanzar decisiones que permitan implementar fielmente el mandato negociador acordado en Doha”; y en tercer lugar, continuar trabajando “en forma cohesionada y coordinada en las negociaciones externas” y promover la búsqueda conjunta de mercados externos, a partir de la “prioridad atribuida por el MERCOSUR a la expansión del universo de negociaciones a socios importantes y tradicionales, así como a la credibilidad del bloque en otras regiones”.

Una semana después de la reunión bilateral, el 18 de junio, tiene lugar en Asunción la XXIV Cumbre del MERCOSUR, la primera cumbre del bloque desde la asunción de Lula da Silva y Néstor Kirchner como presidentes. Allí el primero se refiere por primera vez al “Objetivo 2006”, lema que sintetiza la meta a alcanzar: la “*retomada e revitalização*” del MERCOSUR, su relanzamiento.

La exposición del líder del Partido dos Trabalhadores (PT) parte del reconocimiento de que los “problemas comunes” que afectan a las economías y sociedades que integran el MERCOSUR han generado “un nuevo ambiente político, mucho más propicio a retomar los esfuerzos de integración”. La importancia de esa “profunda coincidencia” de “actitudes políticas” y de “visiones” reside en que los nuevos líderes de la región ven al MERCOSUR como un “proyecto estratégico” y no sólo como un bloque comercial. Dicho carácter estratégico surge de identificar un triple rol para el MERCOSUR: como “instrumento indispensable” para el desarrollo económico y social; como “núcleo en torno del cual debe ser llevada adelante la integración de América del Sur”; y como instrumento para fortalecer las posiciones negociadoras de los países socios frente a sus negociaciones comerciales en distintos foros multilaterales: “La unidad del MERCOSUR es también fundamental para permitir la consistencia de posiciones comunes, condición necesaria para fortalecer la

capacidad negociadora del bloque junto a otros socios comerciales, como la UE y los EEUU”, afirma Lula da Silva (2003b).

En virtud de este nuevo escenario político, propone a sus colegas comprometerse en una “secuencia de pasos” para que los “objetivos constantes del proyecto original” del MERCOSUR puedan ser alcanzados antes de 2006. Se trata de desarrollar un Programa de Trabajo con metas claras dirigido a la consolidación, “efectiva y completa”, de la Unión Aduanera, que a la vez sienta bases sólidas para el futuro Mercado Común del Sur. Son cuatro las iniciativas que el presidente de Brasil define como “tareas prioritarias” en esa dirección: perfeccionar la unión aduanera, fomentar la integración productiva, recuperar la dimensión política de la integración y establecer un espacio económico integrado suramericano (2003b).

La cuestión merece mayores precisiones. La tarea “indispensable” es perfeccionar la unión aduanera e implementar, de forma efectiva, el Arancel Común Externo (AEC), lo cual supone combinar “determinación y flexibilidad”. En lo referido al fomento de la integración productiva, la propuesta no pasa de impulsar Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del bloque y estimular “parcerias” entre los sectores productivos de los socios del bloque. En cuanto a la dimensión política, se la identifica como la gran ausente en el proceso de integración hasta la fecha. “Faltó al MERCOSUR una dimensión política”, sostiene Lula, quien plantea un “debate abierto” para hacer un bloque democrático y participativo, que combine una agenda política, social y cultural. En suma, una “dimensión humana” es necesaria en la integración, para lo cual los gobiernos de los países parte deben valorizar el Foro Consultivo Económico y Social, articular políticas sociales, educativas y culturales que permitan delinear una “verdadera identidad” de los ciudadanos de los países del bloque, y crear un Parlamento del MERCOSUR, elegido por voto directo. Finalmente, con el propósito de establecer un espacio económico integrado suramericano, Lula propone constituir una zona de libre comercio entre los países del MERCOSUR y de la Comunidad Andina: “el MERCOSUR debe tener la dimensión de toda América del Sur”, consigna (2003b).⁴⁵

Mucho se dirá luego sobre el alcance y los límites de la sintonía política entre los líderes del MERCOSUR para dinamizar un bloque estancado. Una frase vertida hacia el final de la alocución de Lula da Silva permite sintetizar la confianza del líder nacido en

Pernambuco respecto al potencial de dicha sintonía: “No podemos permitir que lo burocrático, lo meramente técnico o económico se sobreponga al éxito del más importante proyecto político-estratégico del que formamos parte” (2003b).

Firmado el 16 de octubre por Kirchner y Lula da Silva, el *Consenso de Buenos Aires* establece las bases doctrinarias del relanzamiento del MERCOSUR y establece una nueva orientación para el interés conjunto, sentando los fundamentos de lo que definimos como “interés suramericano”.

El bloque es presentado como un vector de una identidad suramericana común: “un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido”, según reza el documento. La nueva agenda se articula en torno a términos como “pueblos”, “derecho al desarrollo”, “crecimiento sostenido”, “distribución equitativa”, “combate a la pobreza” y “autonomía”. La visión social allí vertida plantea una interesante unidad entre los aspectos políticos y económicos de la estrategia integracionista, por lo cual hace difícil distinguirlas con claridad, sobre todo en virtud del mencionado tono doctrinario del documento, que aboga por una agenda que responda a “las necesidades, posibilidades y desafíos que singularizan a nuestros países en el comienzo del siglo XXI”.⁴⁶

De tal modo que, por un lado, se define al “bienestar de los pueblos” como el objetivo prioritario de ambos gobiernos y se consigna como un derecho fundamental el “derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social”. Bajo esa directriz, los líderes se comprometen a “instrumentar políticas públicas que apunten el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios” y establecen como “responsabilidad histórica” el “combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad”. En la misma línea, se abordan una serie de cuestiones nuevas o pendientes como “los fuertes desequilibrios y desigualdades regionales existentes” en el ámbito subnacional, la incorporación de los pueblos “al mundo digital”, la construcción de una sociedad de la información orientada por objetivos sociales, la educación como herramienta de inclusión social y la participación activa de la sociedad civil en el proceso de integración.

Por el otro lado, se define a la integración regional como “una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación”. Es en este punto que se hace expresa mención a la autonomía: “una mayor

autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales”.

En suma, el documento demuestra que, tal como señalará José Briceño Ruiz, el proceso de integración durante el siglo XXI está marcado por el retorno a los objetivos de desarrollo económico y de autonomía política, dos ideas históricamente centrales en la reflexión latinoamericana sobre la integración regional (2012: 56).

Si el desarrollo se plantea de un modo alternativo al que propusiera el consenso neoliberal, la autonomía directamente supone una recuperación conceptual.

En cuanto al desarrollo, su centralidad se explica, en primer lugar, como una respuesta a los graves efectos económicos y sociales que generó la aplicación del programa neoliberal en los países suramericanos, y en segundo lugar, como una alternativa propuesta por sus nuevos líderes, para quienes el crecimiento económico debe vincularse con la inclusión social y la distribución de la riqueza debe formar parte de la agenda regional.

En cuanto a la autonomía, su mención explícita es un hecho destacable en virtud de la exclusión de dicho concepto durante los '90, sobre todo en Argentina (Míguez, 2013), y resulta una consecuencia clave de la recuperación de la dimensión política en el proceso de integración.

Detrás de las consignas asociadas al logro de la autonomía –una mayor capacidad de respuesta frente a los “movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo” y una mayor fortaleza frente a los “intereses contrapuestos” de las potencias hegemónicas–, yacen el recuerdo de la crisis financiera en Brasil en 1999 y el peso de las negociaciones en marcha, tanto en Argentina como en Brasil, por el desendeudamiento y los acuerdos comerciales en vista.

Falta todavía para un planteo de la autonomía que suponga distanciarse de forma explícita respecto a aquellos “intereses contrapuestos”, para lo cual hay que esperar hasta la IV Cumbre de las Américas. No obstante, estos documentos visualizan el modo en que la etapa de relanzamiento del MERCOSUR es también la etapa de génesis del interés conjunto en clave autonomista.

En efecto, a fines de 2003 y a partir de la visión compartida entre Lula y Kirchner, se aprueba la Decisión 26/2003 del CMC que crea el Programa de Trabajo 2004-2006, donde se distinguen cuatro líneas de acción, tendientes a afianzar y desarrollar el esquema de integración y diseñadas para orientar las negociaciones entre los socios: el MERCOSUR económico-comercial, el social, el institucional y la nueva agenda de integración regional.

Llegado este punto, resulta pertinente indagar en el carácter de este “relanzamiento” del bloque. Cuando se dice que el MERCOSUR es relanzado, no reformulado o refundado, queda manifiesta una línea de continuidad subyacente debajo de las novedades y retornos que marcan a la nueva agenda regional, una cuestión cuyo alcance y límites conviene precisar.

Aquí seguimos a Lincoln Bizzozero, quien se pregunta si desde la aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006 “puede hablarse de una nueva agenda del bloque regional o bien si se asiste a un relanzamiento del proceso en términos de sus objetivos, tal cual fuera esbozado en el año 2000” (2013: 7). Aquel “relanzamiento”, impulsado por el entonces presidente de Brasil F. H. Cardoso, había perdido impulso en poco tiempo, sin haber logrado disipar la incertidumbre que reinaba desde la crisis financiera de Brasil en 1999. La respuesta de Bizzozero es que desde 2003, incluso cuando se plantea una modificación de prioridades y un relanzamiento más que una reformulación, “en cierta medida” el momento tiene “carácter fundacional”. Esto en virtud del retorno del Estado como “ordenador del campo de juego y como articulador de los intereses nacionales con vistas a su proyección exterior” (2013: 7). También Daniela Perrotta, a la hora de dar contenido y matiz al “relanzamiento” sin refundación, destaca que “la novedad de la integración regional del siglo XXI” consiste en el surgimiento de esquemas nuevos o bien en la modificación de existentes en torno a “la dimensión invisibilizada en la época anterior: la política” (2012: 16).⁴⁷

En efecto, se le imprime un tono mucho más político-estratégico a la integración, se procura su expansión a nuevos miembros (antes que su profundización) y se recuperan dos objetivos fundamentales que reestructuran la agenda regional, el desarrollo y la autonomía, en torno a los cuales se incorporan nuevos elementos al proceso de integración. Ahora, si bien esto último se hace todavía centrando las prioridades del bloque en el diálogo con las potencias hegemónicas y las instituciones multilaterales, como mecanismo de

fortalecimiento de las posiciones de negociación nacionales, creemos que se produce una trascendental redefinición del interés conjunto, a partir de la intención compartida por ambos gobiernos de eliminar o al menos disminuir el entramado de dependencia existente entre sus economías y las potencias hegemónicas del sistema internacional. Es este el hecho central, en realidad, y no la mera recuperación de la dimensión “política” de la integración. Durante el periodo de hegemonía neoliberal, desde luego, también hubo política y fruto de ello pudo ser presentado y planteado el interés conjunto en clave neoliberal como una estrategia nacional-regional de desarrollo e inserción, no sólo en el MERCOSUR sino dentro de cada país parte, a partir de la asunción del interés de los centros de poder mundial como un interés propio de las dirigencias políticas suramericanas en su condición de dependientes. Por eso insistimos en diferenciar entre un interés compartido en clave neoliberal, predominante durante los años '90, y un interés común en clave autonomista, vigente desde 2003.

Por otra parte, resulta interesante recuperar las palabras de Andrés Musacchio, quien llama la atención sobre las dificultades que supone profundizar el MERCOSUR sin repensar todo su andamiaje institucional junto con su anclaje conceptual: “El MERCOSUR se origina en complementariedades económicas, políticas y estratégicas planteadas a partir de la imposición de los modelos neoliberales a principios de la década del '90. Es en ese marco que se explica el carácter comercialista y la débil institucionalidad del proceso. Pero también es ese condimento inicial el que también marca genéticamente el rápido agotamiento y una prolongada etapa de tensiones. Es que, agotados y abandonados los modelos neoliberales, la arquitectura del MERCOSUR no vuelve a ser replanteada” (Musacchio, 2013a: 5).

En suma, el quiebre convive con la continuidad (aunque puesta en cuestión) de buena parte de las lógicas que dieron origen al bloque en los '90, las cuales se expresan en la prolongación del perfil esencialmente comercial del bloque (en convivencia con una lógica proteccionista de los mercados nacionales, en Argentina mediante distintas barreras y en Brasil mediante subsidios a la producción). En una palabra, el relanzamiento iniciado en 2003 significa otra cosa que el esbozado en el año 2000: predomina la continuidad sobre el cambio en términos institucionales, pero la agenda regional se ha modificado de forma contundente. Si antes era la agenda de las potencias hegemónicas para la región la que

hacia de vector para el proceso de integración, ahora es la coincidencia entre las agendas internas la que fomenta la coincidencia y hace posible forjar un nuevo tipo de interés conjunto en clave autonomista.

Bitácora del CMC durante el periodo 2003-2005

Un modo de visualizar el grado de dinamismo alcanzado por el MERCOSUR en este contexto de relanzamiento es a través de las acciones del CMC.

Durante el año 2003 el CMC emite 41 decisiones, durante 2004 emite 55 decisiones y durante 2005 emite 40 decisiones. En cada uno de estos tres años hay una decisión que se destaca entre las demás: el Plan de Trabajo 2004-2006 en 2003, la Eliminación del Doble Cobro del AEC en 2004 y la incorporación de Venezuela al MERCOSUR en 2005.

Junto a ellas, consideramos necesario destacar las más importantes del trienio. En el año 2003, además del Plan de Trabajo 2004-2006 (Decisión 26/2003), se establece el Protocolo de Contrataciones Públicas (Decisión 040/2003), se aprueba el Reglamento Interno del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) (Decisión 23/2003) creado en 1998, se crea un Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario (Decisión 25/2003) y se crea la “VISA MERCOSUR (Decisión 16/2003). También se suscribe el Acuerdo Marco con India (Decisión 9/2003).

El Plan de Trabajo 2004-2006 amerita mayor desarrollo. En él se establecen cuatro líneas de trabajo prioritarias: el MERCOSUR económico-comercial, el social, el institucional y la nueva agenda de integración regional.

Los objetivos del MERCOSUR económico-comercial son eliminar el doble cobro del AEC, identificar sectores prioritarios para el establecimiento de regímenes especiales comunes de importación, y avanzar en la implementación de un Código Aduanero Común, junto a otras iniciativas vinculadas a la libre circulación de bienes de indiscutida producción regional, normas de origen para permitir la acumulación de procesos productivos, la completa incorporación del sector del azúcar en la Unión Aduanera y la conclusión de los Reglamentos Comunes para la aplicación de medidas antidumping y compensatorias.

También se mencionan cuestiones incipientes (novedades o temas pendientes), como las zonas francas dentro del bloque, la integración productiva, los fondos estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y las regiones menos desarrolladas, la integración fronteriza, la promoción conjunta de exportaciones a extrazona, la armonización tributaria, la coordinación macroeconómica, el relevamiento de las acciones conducentes al desarrollo de un mercado de capitales regional, políticas agrícolas, biotecnología, facilitación empresarial y negociaciones externas.

Los objetivos del MERCOSUR social son propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil, impulsar la visibilidad cultural del bloque mediante la realización de eventos de amplio alcance, fortalecer el funcionamiento del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) como medio para instrumentar el MERCOSUR ciudadano, elaborar estructuras de articulación de los centros de investigación social de los miembros del bloque para la conducción de reflexiones sobre temas sociales.

Las metas del MERCOSUR institucional son avanzar con el Parlamento y el fortalecimiento institucional del bloque, a partir de la puesta en funcionamiento de un Tribunal Permanente de Revisión y el establecimiento de un Centro MERCOSUR de Promoción de Estado de Derecho, entre otras iniciativas.

Las prioridades de la denominada “Nueva agenda de la integración” son impulsar un Programa de Cooperación de Ciencia y Tecnología y promover la Integración física y energética. El primero supone: a) reforzar el papel de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECyT) para integrar los proyectos de desarrollo científico y tecnológico nacionales, priorizando áreas estratégicas para el proceso de integración; b) establecer programas de investigación y desarrollo conjunto con financiamiento coordinado entre los cuatro países y/o recursos de terceras fuentes; c) coordinar acciones de cooperación procedentes de terceros países y hacia terceros países o bloques de países; y d) generar una coordinación MERCOSUR con asistencia externa y fondos de financiamiento de los Estados Partes, para la promoción y facilitación del proceso de transferencia tecnológica desde el resto del mundo y su difusión en la región apoyando a los centros nacionales involucrados. El segundo objetivo, el cual va a ser clave durante los años venideros, se inscribe en el marco de IIRSA y plantea: a) integrar un Fondo Especial del MERCOSUR para infraestructuras, tendiendo hacia una mejor integración de los países y las regiones del

MERCOSUR a los proyectos de integración física del resto del continente; b) diseñar un programa de inversiones en infraestructura física y relacionamiento estructural de operaciones de los agentes involucrados en los servicios que se prestan a partir de ellas; y c) analizar la posibilidad de definir la matriz energética de requerimientos futuros de los países miembros y las disponibilidades de oferta, estableciendo los programas de infraestructura física que potencien la distribución de los recursos.

En el año 2004, la decisión más importante es la hasta hoy incumplida Eliminación del Doble Cobro del AEC y Distribución de la Renta Aduanera (Decisión 54/2004). En el plano político, se dispone la creación del Parlamento del MERCOSUR (Decisión 49/2004), el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (Decisión xx/2004) y el Plan de Acción en el ámbito de las actividades del FCCP (Decisión 53/2004).

En el plano de la creación de un área de libre comercio suramericana, se impulsa la Institucionalización del Diálogo Político con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (Decisión 21/2004) y se atribuye la condición de Estados Asociaciones a Venezuela, Ecuador y Colombia (Decisiones 42-43-44/2004). Estos dos hechos también son de gran importancia, pues si el primero terminará fracasando, el segundo será una de las principales victorias del MERCOSUR durante el siglo XXI.

En el plano productivo, se lanzan el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) (Decisión 45/2004), la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Decisión 46/2004) y la Integración de Procesos Productivos en varios Estados Partes del MERCOSUR con Utilización de Materiales No Originarios (Decisión 2/2004). También es suscripto el Acuerdo Marco con la República Árabe de Egipto (Decisión 16/2004).

En el tumultuoso año 2005 el hecho principal a nivel CMC es la Solicitud de Adhesión de Venezuela como miembro pleno al MERCOSUR (Decisión 29/2005). También se impulsa una investigación para analizar las áreas donde resulta necesaria una reforma institucional del bloque (Decisión XX/2005), un Mecanismo para la Facilitación del Comercio Intrazona (Decisión XX/2005) y un Régimen para la Integración de Procesos Productivos en varios Estados Partes con Utilización de Materiales No Originarios

(Decisión 3/2005). En el plano externo, se suscribe un Acuerdo Marco de Comercio con el Estado de Israel (Decisión 22/2005).

A pesar de estos avances, la seña particular de todo el periodo serán las prórrogas de los plazos establecidos. Ni siquiera el Plan de Trabajo 2004-2006, base del proceso de relanzamiento, es una excepción a esta tendencia (Decisión 51/2004).

CAPÍTULO 4. La reformulación del MERCOSUR entre 2003 y 2005 (segunda parte): hacia la refundación del interés conjunto en clave autonomista

Durante el periodo 2003-2005, una serie de factores de tensión en la relación argentino-brasileña –originados por diferentes visiones sobre la integración y la inserción, la agudización de las asimetrías estructurales y la compleja relación con las potencias hegemónicas y los organismos internacionales– condiciona la estrategia integracionista del MERCOSUR.

El balance para el proceso de integración resulta ambiguo: por un lado, se reducen el alcance y la profundidad del relanzamiento del MERCOSUR, el cual finalmente no se traduce en una reformulación de su andamiaje institucional; por el otro, el interés conjunto en clave autonomista entre los socios del bloque, que denominamos “interés suramericano”, hace su irrupción en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en noviembre de 2005, cuando los países del bloque, en alianza con Venezuela, sostienen una posición distante respecto a EEUU y rechazan el establecimiento del ALCA.

4.1. Peregrinación a Mar del Plata: los límites del nuevo MERCOSUR

Las tensiones bilaterales condicionan el relanzamiento del bloque

Una serie de factores de tensión en la relación argentino-brasilera condiciona la estrategia integracionista, minando el relanzamiento del MERCOSUR y limitando la base de confianza necesaria para impulsar un programa de integración más profunda.

Dichos factores pueden reducirse a tres: la desigual relación con las potencias hegemónicas y los organismos internacionales, el peso creciente de las asimetrías estructurales y las diferencias entre sus proyectos de integración.

En los hechos, estos factores son puestos en evidencia a partir de distintos episodios: la atención prioritaria del gobierno argentino al proceso de renegociación de la deuda externa, en contraposición al tibio apoyo dado por Brasil a dicho proceso, en particular durante el default argentino durante 72 horas en agosto de 2003; la presión de los industriales argentinos para obtener algún mecanismo de salvaguardias en el bloque,

reclamo transformado en posición oficial del gobierno argentino desde septiembre de 2004; y las pretensiones de liderazgo global brasileño, sobre todo a partir del intento de conformar una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en diciembre de 2004, las cuales despiertan malestar y confianza en algunos actores clave del gobierno argentino.

A su vez, cabe agregar un cuarto elemento, que si bien no tiene su eje en la relación bilateral o el proceso de integración sino en el interior de Brasil, produce tal impacto sobre la dirigencia política brasileña, y en particular sobre el gobierno, que termina por debilitar la capacidad del gobierno petista de impulsar los cambios necesarios a nivel interno para traducir en resultados concretos el relanzamiento del MERCOSUR. Nos referimos a la grave crisis política surgida a partir del "escândalo do mensalão", que estalla en mayo de 2005.

El tumultuoso año 2005

Para abordar de forma conjunta las cuatro cuestiones que afectan la agenda regional, pues es el escenario conformado por todas ellas el que nos importa, conviene hacer foco en el tumultuoso año 2005.

En particular, nos interesa el mes de mayo, durante el cual se produce una escalada en la tensión bilateral entre Argentina y Brasil.

Para entonces, el impulso inicial del "relanzamiento" ya ha cedido y el AEC está lejos de ser una realidad. Pero en cierto sentido las frustraciones quedan expuestas recién entonces.

La reafirmación del compromiso personal de ambos líderes nacionales, de nuevo sobre la base de sus visiones compartidas, será el único modo de recomponer una relación compleja y de reorientarla al logro de una profundización de la estrategia integracionista.

En la escalada de mayo tiene un rol central el canciller argentino, Rafael Bielsa, quien el 2 de mayo publica un artículo sobre el ALCA en el diario Clarín donde plantea una mirada que podemos denominar como "benigna", pues no sólo no rechaza aquel proyecto sino que de hecho reactiva su discusión.

Allí afirma: “Es probable que nos encontremos en una etapa refractiva del ALCA, pero el fenómeno sigue constituyendo el desafío de esta hora. Un desafío siempre incluye riesgos y una fuerte incertidumbre sobre el resultado final” (Bielsa, 2003).⁴⁸

El trasfondo es el malestar en la relación bilateral con Brasil, con el cual las tensiones se expresan en torno a dos controversias: por un lado, el malestar respecto al proyecto global brasileño; por el otro, la necesidad de algún mecanismo para atender las asimetrías comerciales y estructurales entre ambos países.

Liderazgo brasileño, malestar argentino

La cuestión del proyecto de liderazgo global de Brasil resulta un tema complejo porque se entremezclan resentimientos mutuos, que por motivos distintos que minan la confianza necesaria para perfeccionar el proceso de integración. Si Argentina se resiente de la falta de apoyo brasileño a su proceso de desendeudamiento,⁴⁹ Brasil lo hace por la falta de apoyo argentino a su intención de ocupar plazas clave en los foros internacionales.

Ante una eventual reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, mientras que Brasil pretende ocupar un puesto permanente que responda de forma exclusiva a su interés nacional, Argentina propone un puesto para América Latina, de carácter rotativo entre los países de la región, para lo cual cuenta con el acuerdo de México.

Otro objetivo brasileño es presidir la OMC. Precisamente es en medio de la escalada de mayo que el gobierno de Brasil ve fracasar la candidatura de Roberto de Seixas Correa, cuando los países vecinos consensuan el apoyo a un candidato promovido por el ex presidente uruguayo Jorge Batlle.

Otro elemento que suma tensión en este mismo sentido es la superposición del MERCOSUR con otras estrategias con liderazgo brasileño, como la CSN, sobre todo por la actitud demostrada por Brasil desde dicho foro en el manejo de cuestiones diplomáticas regionales.

Al respecto, el canciller Bielsa sostiene: "Tenemos un déficit institucional en el MERCOSUR, que nos parece que está primero en tiempo para solucionar, antes que darle instituciones a la Comunidad Sudamericana (de Naciones)".⁵⁰

La crisis ecuatoriana de abril deja huellas en el gobierno argentino, disgustado porque el gobierno de Lula da asilo al presidente saliente Lucio Gutiérrez sin consultar al resto de los integrantes de la CSN.

El tema merece una breve mención. Acorralado por los episodios de la llamada “rebelión de los forajidos” –una serie de manifestaciones populares espontáneas que hace foco en el rechazo al presidente Gutiérrez sin un programa concreto ni un liderazgo político definido–, el 15 de abril Gutiérrez declara el Estado de Emergencia Nacional, dispone la cesación de todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia y establece como Zona de Seguridad a la ciudad de Quito. Incapaz de contener el descontento asociado a su gestión, acusada entre otras cosas de violar derechos civiles, el 20 de abril Gutiérrez abandona el Palacio de Carondelet, la casa de gobierno, a bordo de un helicóptero del Ejército. El Congreso Nacional, reunido en el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), decide la destitución de aquél por “abandono del cargo”. El Vicepresidente Alfredo Palacio asume la presidencia.

Al respecto, Bielsa consigna: "En el episodio de Ecuador, la Argentina rápidamente adoptó la posición de que lo importante era Ecuador, no era quién se pronunciaba primero. La posición óptima era que los tres agrupamientos -el Grupo de Río, la Comunidad Sudamericana de Naciones y la OEA-, hicieran un comunicado. Al mismo tiempo corría la crisis con la fluidez que todos conocen, de modo tal que preferimos de una manera profesional salirnos del medio de la discusión de quién decía qué cosa e ir al ámbito regional por antonomasia, que es la OEA".⁵¹

Asimetrías y salvaguardias

El nudo de la tensión bilateral parece residir menos en el recelo argentino por las pretensiones de liderazgo brasileño que en las asimetrías estructurales (y en sus causas y sus efectos).

Las salvaguardias no son un tema nuevo. Desde la devaluación brasilera de 1999 han estado presentes en la agenda bilateral, en virtud de que el bloque sólo permite su aplicación contra mercaderías de países extrazona. El problema de fondo es el impacto que

necesariamente tienen las brechas entre los diferentes niveles de productividad de los socios del bloque a la hora de construir y profundizar un interés conjunto.

Desde los primeros días del gobierno Kirchner, en mayo de 2003, la cuestión ha servido para identificar los diferentes intereses sectoriales de Argentina dentro del MERCOSUR.

La Unión Industrial Argentina (UIA) mantiene una posición dura. Presiona al gobierno para que favorezca la creación de salvaguardias, cuotas y aranceles, diseñados para proteger a los sectores que pueden resultar dañados por la importación desde otros socios del bloque, al tiempo que rechaza la contrapropuesta brasileña, que supone eliminar otras herramientas contra la competencia desleal, como las medidas antidumping o las represalias contra los productos subsidiados. La Cámara Argentina de Comercio (CAC), en cambio, apoya la intención del gobierno Kirchner de reforzar el bloque regional: "Estamos convencidos de la necesidad de agrandar los espacios económicos para vender y comprar más", afirma su Secretario General, Alberto Dumont.⁵²

En septiembre de 2004, cuando el ministro de Economía, Roberto Lavagna, envía a Brasil una propuesta para establecer algún mecanismo de salvaguardas –ya sea un sobrearancel, un derecho específico o una cuota, o una combinación de las tres–, el gobierno de Kirchner convierte la postura de la UIA en la posición oficial argentina. La intención es proteger la recomposición industrial como motor del crecimiento argentino y a la vez evitar un posible déficit comercial vía aumento de las importaciones, efecto lógico de un proceso de crecimiento en una economía dependiente.⁵³

En 2005, a medida que la moneda argentina se aprecia en relación a la brasileña, la preocupación de los industriales va en aumento. Temen la pérdida de competitividad y observan el impacto de la entrada masiva de zapatos, textiles y electrodomésticos de la línea blanca provenientes de Brasil. En este contexto se dan las citadas declaraciones a la prensa del canciller Bielsa, mediante las cuales presiona para que el gobierno brasilero dé una "respuesta satisfactoria" al reclamo argentino por algún mecanismo de salvaguardias.

En este punto cabe aclarar que para abordar la respuesta brasileña en toda su complejidad hay que diferenciar entre las posiciones de Lula da Silva, la del Palacio de Itamaraty y la de sus empresarios. En cierto sentido, esto permite ver tanto el peso como los

límites que en los hechos tiene la priorización de la dimensión política del proceso de integración.

Lula da muestras de su célebre “paciencia estratégica”: “Como país con la mayor economía, con la mayor población, con mayor potencial científico y tecnológico, tenemos la obligación de propiciar las condiciones para que ese crecimiento no ocurra sólo en Brasil, sino también en otros países, sobre todo los que tienen frontera con nosotros”, sostiene ante las quejas de Bielsa.⁵⁴

El embajador de Brasil en Buenos Aires, José Botafogo Gonçalves, en cambio, cuestiona la “falta de comprensión” del empresariado argentino y propone salir a conquistar terceros mercados de forma coordinada, sin variar las reglas de juego a nivel intrazona: “algunos empresarios que plantean la aplicación de salvaguardias en el comercio intra-MERCOSUR, en lugar de pensar en integrar y ampliar la economía regional para salir a conquistar terceros mercados (...). En el nivel de los países del MERCOSUR, o al menos en el nivel bilateral, la Argentina y Brasil deben integrar sus mercados y definir sus inversiones productivas para incrementar el comercio intrazona y también salir a conquistar terceros mercados (...). Si en lugar de ello se habla de salvaguardias, se pone en evidencia una falta de comprensión por parte del empresariado local de que la salida pasa por integrar nuestras economías y no aislarnos como país”.⁵⁵

En cuanto a los empresarios, sostienen una posición similar a la del embajador Botafogo Gonçalves, aunque desde luego sin el filtro de la diplomacia.

El 9 de mayo, los dirigentes de la UIA mantienen una tensa reunión con el ministro de Industria y Comercio Exterior brasileño, Luiz Furlan, proveniente de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), la línea más dura entre los industriales brasileños, al menos en comparación con la Confederación Nacional de Industrias de Brasil (CNI).

Furlan afirma que Brasil está abocado a obtener resultados de “una política exterior activa”, consistente en varias misiones comerciales en marcha, y propone: “Vayamos juntos a esos sitios abriendo terceros mercados. No se queden en lo más chiquito”. Los miembros de la delegación argentina intentan compatibilizar ambos objetivos: ganar nuevos mercados y “cerrar la agenda pendiente”. Furlan se queja: “Ustedes, los argentinos, no tienen visión de grandeza. Se quedan en los aspectos menores. No comprendo su actitud”. La respuesta

argentina es inmediata: “Si nuestros reclamos son pequeños, ¿por qué no los solucionamos rápido?”.⁵⁶

Ese mismo día, Bielsa reitera sus quejas sobre las asimetrías comerciales, reclama mecanismos de coordinación macroeconómica y agudiza aún más la tensión al establecer una suerte de ultimátum: "Desde septiembre de 2004 venimos con ese reclamo. El tiempo se terminó. Tiene que haber una respuesta a corto plazo".⁵⁷

Dos días después, el 11 de mayo, se realiza la cumbre entre los países de Suramérica y la Liga Árabe, donde los mandatarios de Argentina y Brasil coinciden. La cuestión del proyecto global de Brasil (y el consiguiente liderazgo regional resistido por sus vecinos, incluido Argentina) queda en un segundo plano. El eje central son las asimetrías y la prioridad del gobierno argentino es lograr un mecanismo para proteger a los sectores locales más afectados por las medidas de promoción brasileñas.

El periodista Martín Granovsky resume así la postura argentina: “Si se escucha a funcionarios importantes del gobierno argentino, la conclusión debería ser ésta: la Argentina no está preocupada por el supuesto hegemonismo brasileño sino por el daño a la industria del calzado” (2005).⁵⁸

La idea del ministro Lavagna es acordar con Brasil el uso de mecanismos objetivos de medición de los flujos comerciales, sobre indicadores transparentes y no arbitrarios – como el aumento de las exportaciones en cada sector y los cambios en la participación relativa de los productos de un país en el mercado del otro–, a partir de los cuales se puedan implementar medidas transitorias hasta que los desequilibrios desaparezcan.

Tras un nuevo encuentro entre los industriales de ambos países, ya en el marco de la cumbre, el nuevo presidente de la UIA, Héctor Méndez, endurece la posición de la entidad: “en las actuales condiciones la UIA no está dispuesta a seguir teniendo MERCOSUR”. Por el lado brasileño, Armando Monteiro Netto, presidente de la CNI, replica que si bien considera “comprensibles” los reclamos argentinos, “cualquier tipo de salvaguarda o medida adoptada de manera impuesta es inaceptable e incoherente con el restablecimiento de las negociaciones y el diálogo”. Primero es preciso “construir una agenda que asegure soluciones estructurales del problema”, ya que “nada será construido sólo con llanto y lamentos”, sostiene.⁵⁹

Finalmente el gobierno argentino presenta otro documento con una nueva proposición. Asumiendo que Brasil no abandonará los subsidios directos e indirectos que benefician los precios de sus exportaciones, propone recurrir a restricciones a las importaciones, vía cupos o aranceles, punto a consensuar. Empieza a hablarse de la Cláusula de Adaptación Competitiva, versión borrador del futuro Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC). La cláusula funcionaría automáticamente de producirse desajustes macroeconómicos, tanto en el tipo de cambio como en el nivel de crecimiento del PIB o ante desequilibrios objetivos en el comercio sectorial, es decir, siempre que las importaciones brasileñas aumenten en forma desmedida –tanto en términos absolutos como relativos (como porcentaje del mercado local).

Tras el encuentro bilateral, Kirchner sostiene que Lula “entendió con toda claridad que no puede haber en América del Sur un país con industrias y otros países sin industrias”.⁶⁰

En cuanto a Lula da Silva, afirma que con Kirchner han discutido “todo lo que tenía que ser discutido”, concluye que “necesitamos fortalecer a la Argentina para que ésta fortalezca su industrialización”, e intenta circunscribir los ruidos en la relación a meros reclamos de algunos sectores empresarios de ambos países. Un planteo similar hace en su discurso de cierre de la cumbre, donde señala que “Argentina muchas veces tiene razón”, pero que así como “hay sectores argentinos que se quejan de invasión de productos brasileños, también en Santa Catarina (Río Grande do Sul) hay sectores que se quejan de invasión de productos argentinos”, en alusión a los productores de vino. Estas demandas “no pueden ser motivo para que un jefe de Estado no determine la política de su país”, dice, pues “los dos Estados no pueden ceder a la presión de un empresario o de un sector apenas”, sino que necesitan “ver el conjunto de la necesidad de los dos países”.⁶¹

En suma, el acuerdo político a nivel presidencial resulta fortalecido, pero a nivel ministerial, donde la presión directa de los grupos de interés es más determinante, falta bastante para llegar a una solución mutuamente satisfactoria.

O ‘menseiao’

El sábado 14, dos días después de la cumbre con los países árabes, sale a la venta el número 1905 de la revista brasileña *Veja*, cuyo artículo "El hombre clave del PTB" denuncia un esquema de corrupción en el Departamento de Contratación y Administración de Material de los Correos, un esquema de pago de propina para defraudar licitaciones. Estalla así el escándalo del "Menselao".

El gobierno, ya afectado por la pérdida de la presidencia en las dos cámaras del Congreso, tras la derrota del PT en San Pablo, sólo puede demorar la conformación de una Comisión Parlamentaria Mixta de Interrogatorio. El jefe de la Casa Civil, José Dirceu, uno de los más interesados en el vínculo político con la Argentina, será el funcionario más expuesto, y años más tarde habrá de ser procesado y condenado a prisión.

En lo que refiere a nuestro análisis lo importante es la crisis política que desata el episodio, pues ella va a disminuir sensiblemente la capacidad del presidente Lula para impulsar, a nivel interno, los cambios necesarios para profundizar el MERCOSUR. Considerando que la importancia de la dimensión política del proceso de integración resulta central en el éxito del relanzamiento del bloque, no es un detalle menor.

Condicionantes de la estrategia integracionista

Para comprender la escalada de mayo resulta útil recuperar un planteo interesante de Mercedes Botto y Diana Tussie (2007). Para dichas autoras, a medida que pasa el tiempo y el MERCOSUR madura, los actores involucrados en el proceso de integración ya no tienen la misma tolerancia a los roces con respecto a los primeros tiempos del bloque. En esta línea, la reiteración de los conflictos comerciales y la valoración negativa de muchos sectores en Argentina con relación a la actitud brasileña "contamina" otras esferas de la relación biltateral (2007: 37). Lo mismo podría decirse respecto a la valoración brasileña de la actitud argentina.

En este sentido es que comprendemos el impacto que tienen en ambas dirigencias políticas, a la hora de elaborar su interés objetivo por la profundización del proceso de integración, las tres controversias señaladas arriba: la desigual relación con las potencias hegemónicas y los organismos internacionales –puesta de manifiesto con la cuestión del proceso de canje de la deuda argentina–, el peso creciente de las asimetrías estructurales –

puesta de manifiesto por la cuestión de las salvaguardias–, y las diferencias entre los proyectos de integración –puesta de manifiesto por las resistencias a las pretensiones de liderazgo global brasileño.

También en ese mismo sentido entendemos lo planteado por Raúl Bernal-Meza (2006), para quien ciertas acciones contradictorias protagonizadas por Argentina y Brasil entre los años 2004 y 2006 van afectando tanto la imagen del interés objetivo de Brasil por el MERCOSUR como las relaciones con sus vecinos miembros. Por el lado brasileño, menciona la resistencia del gobierno de Lula a la candidatura del diplomático uruguayo a la dirección de la OMC, que “en cierta forma lo aisló de la región”. Por el lado argentino, señala ciertas “actitudes agresivas”, como las reseñadas críticas al rumbo del MERCOSUR y el pretendido liderazgo brasileño, o gestos como la ausencia de Kirchner en la Cumbre de Cuzco de diciembre de 2004 al lanzarse la CSN. Por el lado de los otros socios del bloque, destaca el malestar del gobierno paraguayo, cuyo desencanto por el MERCOSUR lo lleva a evaluar una negociación en ALCA y a negociar la recepción en su territorio de tropas militares norteamericanas (2006: 10).

No obstante, preferimos poner el foco en las controversias cuya evolución se expresa en este tipo de acciones contradictorias, para comprenderlas dentro de un proceso con raigambres históricas, que más allá de sus expresiones coyunturales, responde a diferentes líneas de tensión que deben sortearse a la hora de profundizar el proceso de integración.

De cualquier modo, el encuentro entre Kirchner y Lula durante la cumbre con la Liga Árabe tiene dos consecuencias concretas importantes para nuestro estudio. En primer lugar, deja en evidencia que Argentina no está en condiciones de disputar el liderazgo regional de Brasil. El propio Kirchner sostiene tras el encuentro: “La Argentina tiene que dedicarse a reconstruir el país, y sería irresponsable salir a pelear liderazgos o hegemonías que son propias de la década pasada”.⁶² En segundo lugar, confirma que la posibilidad de profundizar el acuerdo entre ambos países depende estrictamente de sus gobiernos y por lo tanto debe plantearse necesariamente en clave política. En efecto, las diferencias entre los niveles de productividad de ambas economías y dentro del propio empresariado brasileño respecto al sentido estratégico del MERCOSUR hacen que el proceso de integración difícilmente pueda avanzar gracias al protagonismo empresario.

4.2. La irrupción definitiva del interés conjunto en clave autonomista

La Cumbre de las Américas en Mar del Plata y la apuesta por un “interés suramericano”

La IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005, ya ha sido analizada por varios trabajos (Morgenfeld, 2006; Bizzozero, 2008 y 2013; Rapoport y Madrid, 2011; Ferrer, 2008; Sosa, 2011; Sorj y Fausto, 2011: 12; Sader, 2009: 181). En particular, nos interesan cuatro cosas sobre ella: cómo llega el ALCA a Mar del Plata tras el golpe sufrido por la Ronda de Doha en la cumbre de la OMC en Cancún en 2003; cómo convergen en una posición común países que rechazan el ALCA por distintos motivos; la declaración final de la Cumbre, en virtud de que el rechazo al ALCA consiste precisamente en impedir la redacción de un documento sin matices respecto a su eventual aplicación; y las consecuencias del episodio, que además de acercar a Venezuela al MERCOSUR y debilitar la presencia de EEUU en la región, significará la irrupción definitiva del “interés suramericano”.

El antecedente inmediato de la cumbre de las Américas es la Ronda de Doha celebrada en Cancún en 2003, donde los países de la región priorizan la negociación de los temas agrícolas. Brasil, Argentina, China, India y Sudáfrica lideran un grupo que se amplía rápidamente y pasa a llamarse “Grupo de los 20 plus” (G-20). Desde allí Argentina y Brasil coinciden en el reclamo del acceso pleno a los mercados agrícolas de los países ricos, la eliminación de aranceles y subsidios, y la reducción de barreras tarifarias y no tarifarias. Brasil toma el protagonismo en la defensa de las políticas proteccionistas para los bienes manufacturados y, con apoyo de los demás países en desarrollo y frente al desacuerdo de las potencias, se opone a que se discutan los temas de la llamada agenda OMC plus, como la regulación de los estándares laborales y medioambientales, la política de defensa de la competencia, la de compras públicas o la de inversiones (OMC plus) (Míguez y Crivelli 2014: 2-3). El G-20 plus, que integra a varias naciones centroamericanas, los miembros de la CAN y casi todos los del Cono Sur (salvo Uruguay), se muestra consistente y termina por dejar sin espacio al Grupo de Cairns, el cual también reclama el cese del

proteccionismo agrícola pero integra a varias naciones del Sur junto a otras más desarrolladas, como Canadá y Australia (Gudynas, 2003: 19-20).

Si bien la presión norteamericana sobre América Latina disminuye desde que EEUU orienta su política exterior hacia Medio Oriente en 2001, Washington reacciona tras la cumbre de Cancún con presiones directas sobre varios gobiernos latinoamericanos e insinuando futuros favores comerciales.⁶³ Sucesivamente van abandonando el grupo El Salvador, Colombia, Perú, Guatemala y Costa Rica. Esto atenta de forma directa contra el intento brasileño de fusionar el MERCOSUR con la CAN. El ensayo de articulación regional a escala subcontinental queda resquebrajado y su principal impulsor, Brasil, resulta debilitado (2003: 20).

Con todo, el proyecto del ALCA resulta el principal afectado por la cumbre de Cancún, siempre que el retraso en el acuerdo en la OMC supone la demora del ALCA. Principalmente, porque países como Brasil y Argentina supeditan un acuerdo de comercio a un acuerdo sobre los subsidios agrícolas.

Pero si en Mar del Plata los países del MERCOSUR y Venezuela pueden arribar a una posición común, ello es, tal como señalan María Cecilia Míguez y Agustín Crivelli, producto de “una combinación de intereses diversos” (2014a:12). De hecho, la diversidad de intereses se registra en el seno de cada país –en Argentina, como vimos, el propio canciller se ha mostrado dispuesto a discutir los términos del ALCA o, al menos, a utilizar la posibilidad de su aprobación como una forma de aplicar presión sobre Itamaraty.

La dirigencia política de Brasil pretende construir y consolidar un área de influencia propia, diferenciada de la norteamericana y libre de la competencia de México, la otra potencia emergente de la región. La táctica de postergar la discusión con EEUU hasta después de alcanzar un acuerdo por el tema de los subsidios agrícolas en la OMC, donde pretende cada vez mayor protagonismo, también debe ser considerada, aunque en un lugar secundario. Para comprobarlo, recuperemos un extenso aunque rico pasaje del canciller Celso Amorim, donde queda manifiesta tanto la postura brasileña respecto al ALCA como cierto gesto de diferenciación con las actitudes de Argentina y Venezuela durante la Cumbre de las Américas:

“De a poco, después de varios intentos que no resultaron fructíferos, fue quedando claro que no superaríamos el estancamiento [de la Ronda de Doha]. Los estadounidenses insistían en un amplio

acuerdo sobre propiedad intelectual, incluyendo normas de observancia (*enforcement*). De parte nuestra, guardábamos siempre el as de los subsidios agrícolas de forma de mantener el equilibrio de las reivindicaciones. El énfasis de la agricultura servía, además, para reforzar la unidad del Mercosur. El epitafio del ALCA sólo sería escrito en 2005, en la reunión de Mar del Plata. Las oraciones fúnebres serían pronunciadas con gran estridencia por Chávez y Kirchner. Pero de hecho ya había muerto, sin que de nuestra parte fuera adoptada una actitud de obstrucción. De cierta manera, al defender la transformación del proyecto original del ALCA en algo más pragmático y compatible con el mantenimiento de nuestra autonomía para diseñar proyectos de desarrollo, dimos un golpe de jiu-jitsu en las negociaciones. Es que el proyecto del ALCA, como fue originalmente concebido, no era ni pragmático ni equilibrado. Tenía naturaleza política además de económica. Buscaba crear un espacio integrado en el que predominaran intereses económicos, al mismo tiempo que demarcaba nítidamente un área de hegemonía de Estados Unidos” (2014: 62-63).

La Venezuela de Chávez, con una posición mucho más dura e ideologizada que sus vecinos, pretende disputar abiertamente el liderazgo norteamericano en la región e impulsar su agenda bolivariana, que la lleva a conformar la Alianza Bolivariana por los Pueblos de América (ALBA) y a abandonar la CAN.

El gobierno de Kirchner coincide con Brasil en su estrategia de postergar el tratamiento del ALCA hasta lograr la eliminación de subsidios agrícolas, pero tiene su prioridad puesta en el proceso de desendeudamiento, que impulsa a través de la reestructuración de su deuda defaultada. En este punto su objetivo inmediato es obtener apoyo de EEUU ante el FMI, pero no lo logra. Es Venezuela el que compra los bonos de su deuda en proceso de reestructuración –aunque a una tasa de interés por encima del 15%, vale decir–, algo que el propio gobierno de Lula da Silva no está dispuesto a hacer.

Paraguay y Uruguay, en tanto, quieren fortalecer su frágil posición negociadora en el plano internacional y obtener mecanismos de convergencia estructural en el plano subregional, al tiempo que el segundo mantiene una posición más cercana a la influencia norteamericana que sus socios del bloque y renegocia un acuerdo de inversiones con EEUU.

La declaración final encierra varias de las claves para el análisis de la cumbre. Allí se incluyen conceptos que suponen una novedad respecto a los lineamientos neoliberales, como “distribución del ingreso”, “tramas productivas”, “pleno empleo” y “promoción estatal”. No obstante, el hecho principal respecto al documento es la distinción entre “algunos miembros” a favor de la implementación del ALCA y “otros miembros” en contra, los países del MERCOSUR y Venezuela:

“Algunos miembros sostienen que tengamos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y reconozcamos la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática (...). Otros miembros sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías”.⁶⁴

Apuntalado por esta distinción, el documento marca un antes y un después en la historia del MERCOSUR. A partir de entonces, queda en evidencia que la convergencia dentro de un proceso de integración entre economías dependientes no debe necesariamente expresar la agenda regional propuesta por los países centrales del sistema internacional, ni reducirse a un proyecto de liberalización comercial donde la inserción estratégica –dentro de un proceso de globalización percibido de forma acrítica– se limita a la implementación de un mecanismo de apertura selectiva; en cambio, dicha convergencia puede surgir de la coincidencia entre los intereses nacionales subyacentes en cada país, identificando la dimensión político-estratégica del proceso de integración en la defensa de los territorios, los recursos económicos y la soberanía de los pueblos de sus países parte.

Definimos entonces al “interés suramericano” como aquel interés conjunto entre los países del MERCOSUR que cuestiona la condición de dependencia de sus economías y que persigue la ampliación de los márgenes de decisión autónoma de sus Estados en relación a las potencias predominantes del sistema internacional, con el objeto de impulsar proyectos de desarrollo afines a los intereses nacionales subyacentes de cada uno de los socios del proceso de integración.

Creemos que son tres tipos de factores los que confluyen para hacer posible la emergencia de esta nueva configuración: factores estructurales, coyunturales e individuales. Entre los primeros, visualizamos el distanciamiento de EEUU respecto a la región, tras su priorización geoestratégica de Medio Oriente, y el ascenso de China, con su creciente demanda de materias primas, así como el impulso de sendos procesos de desendeudamiento en las principales economías del MERCOSUR, tras la redefinición de sus modelos de desarrollo nacional; entre los segundos, encontramos en la Venezuela gobernada por Hugo

Chávez (1999-2013) el surgimiento de un proyecto de integración alternativo al regionalismo abierto, predominante durante los años '90, mientras que en la sucesiva conformación de diversos gobiernos de signo progresista vemos el corrimiento del mapa político de buena parte de los países del continente; y, por último, en cuanto a los factores individuales, entendemos que tiene un rol central la “sintonía política” entre los nuevos liderazgos en Brasil y Argentina, en cuyos alcances y límites nos proponemos indagar.

Consecuencias de Mar del Plata

Si bien varios estudios sobre el MERCOSUR utilizan el modelo de análisis de cambios y continuidades que afectan al bloque tras la ruptura del consenso neoliberal en cada uno de sus países, creemos que es con la histórica cumbre de Mar del Plata que se produce un cambio real y profundo. Es entonces que hace su irrupción definitiva el interés suramericano, esbozado desde 2003 a partir de las transformaciones impulsadas en Argentina y Brasil en sus respectivos modelos de desarrollo nacional. En efecto, a partir de allí el acuerdo táctico entre los países del MERCOSUR y Venezuela para rechazar al ALCA se proyecta como una alianza estratégica que supone dos modificaciones sustanciales respecto al periodo de los '90: un nuevo tipo de interés conjunto en clave autonomista y la proyección del bloque hacia una nueva dimensión subregional: América del Sur.

Para algunos autores, el cambio central operado durante este periodo, más allá del cuestionamiento del programa neoliberal y del regionalismo abierto como marco conceptual del proceso de integración, reside en la relación con las potencias hegemónicas, partiendo de la IV Cumbre de las Américas como hito fundante. Así, Bernardo Sorj y Sergio Fausto afirman que en Mar del Plata se abre un “clivaje” entre los países que se mantienen alineados a la orientación de apertura a la economía global y aquellos que buscan revertir o incluso romper con el paradigma anterior (2011: 12). En este mismo sentido se pronuncia Emir Sader desde el pensamiento social crítico, para destacar que la “línea divisoria fundamental” para hablar de gobiernos progresistas (y juzgarlos) en la región es aquella que separa a los países que suscriben tratados de libre comercio con EEUU y los que privilegian los procesos de integración regional (2009: 181).

En este punto varios trabajos señalan la alianza estratégica con Venezuela a partir del eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires (Sosa, 2011: 27; González Urrutia, 2011), central en el proceso de integración suramericano desde aquella cumbre.

Este último aspecto no es menor, sobre todo en lo que refiere a la reacción de EEUU al fracaso del ALCA. El 12 de enero de 2006, el Secretario Adjunto del Departamento de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, intenta reducir daños mediante una declaración a la prensa donde se expone con claridad la posición estadounidense:

“La Cumbre de las Américas en Mar del Plata fue un éxito. Lo que ocurrió en Mar del Plata acerca del libre comercio fue una plática necesaria, muy importante para el hemisferio y para las Américas. Al fin de esa plática hubo un consenso con la excepción de solo un país. La agenda del libre comercio está viva y avanzando en la región. Con la diferencia de que los países del MERCOSUR anunciaron, en una manera entendible y anticipada por todos los otros países, que para ponerse de acuerdo con algo como el ALCA ellos necesitaban alguna solución al problema de los subsidios agrícolas” (Shannon, 2006).⁶⁵

La clave aquí es la expresión “hubo un consenso con la excepción de solo un país”. La intención del gobierno norteamericano será entonces disminuir la importancia del hecho y aislar a Venezuela. La otra estrategia será bilateralizar los acuerdos de libre comercio con los países de la región. La segunda estrategia tendrá más éxito, hasta desembocar en la Alianza del Pacífico.

Por otra parte, y como señalan Míguez y Crivelli (2014a), el fracaso del ALCA no sólo constituye “un hito significativo en el debilitamiento de la influencia estadounidense en la región”, sino que resulta fundamental en la estrategia internacional de Brasil. En tal sentido, si desde mediados de los ochenta la conciencia de pertenecer a América del Sur y la necesidad de fortalecer los lazos con los países vecinos se transformó en una constante para la política exterior brasileña, ahora la relación estrecha con el presidente Chávez y la incorporación de Venezuela a su sistema de alianzas permite proyectar un escenario de acción ampliado, alrededor de su principal alianza estratégica, los países miembros del MERCOSUR (2014a: 12). No obstante, veremos que esa ampliación tendrá su expresión en una flexibilización de la estrategia integracionista. Para comprender esto hay que remitirse, cosa que haremos más adelante, a la tensión existente en la dirigencia brasileña entre una inserción estratégica asentada sobre el liderazgo de un proceso de integración profundizado y otra asentada sobre la preeminencia regional y la cooperación con potencias emergentes.

Por lo pronto, adelantemos que por condicionantes internos y externos dicha tensión no tendrá una resolución favorable para quienes proponen fortalecer el interés suramericano, aunque tampoco significará un obstáculo insalvable para su consolidación parcial.

El Compromiso de Foz de Iguazú: un aniversario para celebrar desendeudados

El rechazo al ALCA descomprime un año lleno de tensiones bilaterales por las desavenencias entre ambos sectores industriales y cuerpos diplomáticos.⁶⁶ Si el mes de mayo de 2005 pone en evidencia los límites del relanzamiento del MERCOSUR, el envión que genera el rechazo al ALCA permite revitalizar el bloque, sobre todo como interés bilateral estratégico de Argentina y Brasil.

Aprovechando el momento, Kirchner y Lula se reúnen en Foz de Iguazú el 1 de diciembre, con la excusa del vigésimo aniversario del encuentro fundante entre Raúl Alfonsín y José Sarney. La reunión sirve para reforzar la sintonía política y firmar 24 protocolos de cooperación en medicina, deportes, tecnología nuclear, espacial, cultura y educación.

En la declaración final, denominada “Compromiso de Puerto Iguazú: Desarrollo, Justicia e Inclusión”, ambos mandatarios “renuevan el compromiso de sus pueblos y Gobiernos con el fortalecimiento de la cooperación, la integración y la amistad que los unen” y se define a la alianza Argentina-Brasil como “la llave para el éxito del proyecto común de integración”. Cabe decir que dicho proyecto común ya supone una identificación explícita entre la profundización del MERCOSUR, la consolidación del Mercado Común y la construcción de la CSN, que va a desembocar en la UNASUR. Además vuelven a aparecer los “valores y objetivos comunes” entre ambos gobiernos, como el desarrollo con equidad, la erradicación del hambre y la pobreza, y la promoción de la democracia y los derechos humanos.⁶⁷

En cuanto a los objetivos centrales del interés bilateral, el desarrollo aparece como principal vector de los acuerdos, siempre a partir del reconocimiento de la centralidad de la dimensión político-estratégica en el proceso de integración, aunque sin pasar de las coincidencias a nivel nacional a una estrategia conjunta de desarrollo: “Brasil y Argentina consideran, basados en la realidad de la experiencia regional, que el mercado no resuelve

todos los problemas y que es indispensable desarrollar una estrategia común de promoción del desarrollo volcada al combate directo a la exclusión”, consiga el documento.

En cuanto al objetivo de la autonomía, su componente de distanciamiento de las potencias hegemónicas, desplegado en Mar del Plata, resulta tamizado por la insistencia en la vinculación estratégica entre el proceso de integración y el fortalecimiento de la capacidad negociadora de cada país miembro en el frente externo: “La integración regional proporcionará una base sólida para la negociación de acuerdos comerciales más equilibrados y justos, en los ámbitos regional, extra-regional y americano y en el marco de la Organización Mundial de Comercio”.

Es decir, aunque el rechazo al ALCA permite que los principales socios del MERCOSUR revaliden su apuesta al bloque, dicha confirmación sigue ubicando buena parte del locus de la integración en el frente externo.⁶⁸ Como advirtiera Delia Otero (2001), plantear la necesidad o la posibilidad de formular una política propia en función de los intereses de las naciones que forman parte del proyecto de integración, no significa desconocer la existencia y gravitación de los centros rectores de poder mundial (2001: 196).

Por otra parte, la cuestión energética y la asociación estratégica con Venezuela, que se acerca al MERCOSUR de la mano de proyectos grandilocuentes como el Gasoducto del Sur, que pretende unir los tres países, ya figura dentro del documento. En este punto, los presidentes encomiendan a sus ministros continuar con los estudios para su construcción, de cara a una reunión de las delegaciones técnicas de Argentina, Brasil y Venezuela, a realizarse en Caracas tras el encuentro en Iguazú.

Finalmente, se incluyen sendas expresiones de buena voluntad, que apuntan a calmar las tensiones respecto a la resistencia argentina al liderazgo brasileño y la reticencia brasileña a la incorporación de mecanismos para equilibrar las asimetrías estructurales. Así, por un lado se consigna que ambos mandatarios “están determinados a fortalecer el multilateralismo como la mejor forma de lidiar con los grandes desafíos contemporáneos” y “resaltan el compromiso de llevar a buen término la reforma de las Naciones Unidas, en la cual Brasil y Argentina cooperarán activamente y trabajarán en estrecha coordinación”; por el otro, se establece que ambos presidentes “determinan que se realicen los mejores esfuerzos para concluir, antes del 31 de enero de 2006, un instrumento capaz de evitar el impacto de los desequilibrios en el comercio y asimetrías entre sectores productivos de

ambos países y promover la integración de la producción y la expansión equilibrada y dinámica del comercio bilateral”.⁶⁹

El encuentro sirve de excusa, a su vez, para presentar al nuevo canciller argentino, Jorge Taiana, actor clave en Mar del Plata –presente detrás de escena en los actos de la llamada “contra-cumbre” del ALCA, que moviliza a movimientos sociales bajo el liderazgo del presidente Chávez. Su nombramiento significa priorizar el vínculo con la región sobre el vínculo con EEUU, el otro integrante del patrón triangular que caracteriza a la política exterior argentina desde el retorno a la democracia. La nueva ministra de Defensa argentina también es un dato relevante: Nilda Garré se ha desempeñado hasta entonces como embajadora en Venezuela.

Por otra parte, a partir del rechazo al ALCA y la avizorada victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales en Bolivia, el contexto regional se presenta como más favorable a la profundización de una estrategia integracionista en torno a proyectos progresistas. En consecuencia, Lula enfatiza su perfil “latinoamericano” y afirma: “Algo está cambiando en América latina. Nadie esperaba que nosotros ganáramos las elecciones. Ganó Chávez las elecciones en Venezuela. ¿Qué significa si Evo Morales gana las elecciones en Bolivia?”⁷⁰ Días después, el 9 de diciembre, durante la XXIX cumbre del MERCOSUR celebrada en Montevideo, se confirma el ingreso de Venezuela como miembro pleno aunque sin votos, algo que todavía debe ser ratificado por los parlamentos de los cuatro socios plenos.

El último hecho significativo del tumultuoso año 2005 es la cancelación de todo lo adeudado al FMI, tanto en Brasil como en Argentina, en un solo pago.⁷¹ Se trata de un hecho trascendental en ambos países, especialmente en Argentina, pues si ha existido desde los años '80 un factor condicionante de la decisión política a nivel nacional en los países de América del Sur, ese ha sido el peso de la deuda externa y la influencia de sus organismos de control.

En síntesis, el debilitamiento de la presencia norteamericana en la región, expresada en el rechazo del ALCA y la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, el mayor margen de maniobra visibilizado a partir del desendeudamiento y la diversificación de las opciones de inserción motorizada por la demanda china ya en ascenso (aunque su mayor

aumento se registra desde 2006) establecen así las condiciones objetivas para un nuevo impulso del proceso de integración.

No obstante, las contradicciones entre los países del bloque van a delinear un complejo escenario. La más importante a nivel MERCOSUR será el conflicto por las pasteras entre Argentina y Uruguay, mientras que a nivel regional el (recién bienvenido por Lula) presidente Morales decretará la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, generando consecuencias todavía mayores. El hecho llevará a Brasil a reevaluar su matriz energética, dependiente de sus países vecinos, y a modificar su percepción sobre la estrategia integracionista, impactando sobre el MERCOSUR y el proceso de integración suramericano en general.

CAPÍTULO 5. EL MERCOSUR entre 2006 y 2008 (primera parte): los condicionantes internos y externos que llevan al bloque del “momentum” al “impasse”

Este capítulo y el siguiente abordan la compleja evolución del MERCOSUR desde fines de 2005 y hasta mayo de 2008. Específicamente, abarcan el periodo comprendido entre la cumbre bilateral entre Argentina y Brasil en Foz de Iguazú, en diciembre de 2005, hasta mayo de 2008, cuando se crea la UNASUR.

Durante dicho periodo, una serie de factores de tensión internos y externos condicionan la estrategia integracionista y coartan el proceso de profundización del MERCOSUR. El interés conjunto en clave autonomista se mantiene vigente en una dimensión discursiva, aunque en la práctica queda en jaque, a partir de diversas acciones contradictorias por parte los socios del bloque.

Por un lado, importantes conflictos bilaterales (entre Argentina y Uruguay por las pasteras y entre Brasil y Bolivia por el gas) impactan sobre las dirigencias políticas de los países parte, reduciendo las expectativas y modificando el carácter prioritario de la estrategia integracionista. A ello se suman los problemas internos en las dos principales economías del bloque, como el “menselao” en Brasil (2005-2006) o el lockout agrario en Argentina (2008), los cuales debilitan a los gobiernos y reducen la prioridad de la cuestión regional. Por el otro lado, en su puja por controlar mayores cuotas de poder y mantener sus vínculos económicos de privilegio con las economías latinoamericanas, en el marco de una tendencia internacional hacia la multipolaridad, las potencias (EEUU, China y UE) intensifican su accionar en la región e incrementan la presión sobre el bloque suramericano. Tras el fracaso del ALCA y ante la influencia creciente de China, motorizada por el gran crecimiento del comercio de materias primas, EEUU impulsa una estrategia de bilateralización de las relaciones comerciales con sus socios en la región, que actualiza el debate en torno al regionalismo abierto. Con el inicio de la crisis financiera internacional, dicha puja tomará mayor impulso.

Como resultado de estas tendencias, se pronuncian las divergencias entre los socios del MERCOSUR en materia de inserción internacional, apertura económica y visiones sobre la integración regional.

Mientras que Argentina fortalece su orientación hacia el mercado interno y su alianza con Venezuela, Brasil comienza a desplegar sus objetivos de autoabastecimiento energético, en tanto requisito para una nueva estrategia de inserción internacional: convertirse en un jugador global apoyándose más en su carácter de potencia regional emergente que en el liderazgo del proceso de integración. Por su parte, Uruguay busca efectivamente flexibilizar al MERCOSUR, para adherir al esquema de integración que propone EEUU.

El presente capítulo está dedicado a los factores internos y externos que condicionan la estrategia integracionista tras la irrupción del nuevo tipo de interés conjunto, mientras que el siguiente aborda su desigual impacto sobre las dirigencias políticas argentina y brasileña.

5.1. El MERCOSUR pierde su tren: conflictos alrededor de Argentina y Brasil

Tras el rechazo conjunto del ALCA, el envión que Argentina y Brasil imprimen sobre su relación bilateral en tanto núcleo del MERCOSUR genera un renovado entusiasmo en torno al relanzamiento del bloque.

No obstante, importantes conflictos entre los socios del bloque (entre Argentina y Uruguay por las pasteras y entre Brasil y Bolivia por el gas) impactan sobre las dirigencias políticas de los países parte, reduciendo las expectativas y modificando el carácter prioritario de la estrategia integracionista.

A ello se suman los conflictos internos, como el “menselao” en Brasil o el lockout agrario en Argentina, los cuales debilitan a los gobiernos y reducen la prioridad de la cuestión regional.

Pasteras e hidrocarburos jaquean a los vectores integracionistas

Dos episodios signan el inicio del año 2006: en primer lugar, en enero fracasa la Comisión de Alto Nivel entre Argentina y Uruguay, creada para resolver la disputa bilateral por la instalación de una pastera de celulosa en el lado uruguayo del Río Paraná y el bloqueo de las rutas entre ambos países por parte de vecinos y ambientalistas del lado

argentino; en segundo lugar, en mayo se produce la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos mediante el Decreto “Héroes del Chaco”, que afecta sobre todo la empresa brasileña Petrobras y al suministro gasífero al complejo industrial paulista.

Los conflictos suscitados entre socios del MERCOSUR ampliado a partir de ambos sucesos agotan pronto el capital político generado tras el rechazo al ALCA en Mar del Plata. En sendas dirigencias políticas, las expectativas en torno a la estrategia integracionista y su carácter prioritario en relación a los problemas políticos internos disminuyen.

A su vez, en el marco del abandono del interés conjunto en clave neoliberal, asentado sobre la estrategia de inserción competitiva y la dimensión comercial, dichos conflictos demuestran la fragilidad de dos vectores que hasta entonces plantean como alternativas más o menos eficaces para motorizar la profundización del bloque y dotar de contenido al “interés suramericano”: la sintonía política y la integración energética.

La integración energética, contradictorio vector integracionista

Un buen modo de comprender el impacto regional de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, en mayo de 2006, es retrotraerse a marzo de 2005, cuando una serie de protestas sociales ponen en jaque el gobierno del presidente Carlos Mesa y amenazan la provisión de gas natural licuado a Argentina y Brasil.

El escenario energético regional es el siguiente: Argentina compra gas boliviano pero también lo vende a Chile e integra junto a Bolivia el bloque exportador. Uruguay, Chile y Brasil importan, aunque el último ya lleva adelante una serie de exploraciones exitosas a partir de su firma de bandera Petrobrás, buscando cambiar de status y alcanzar el autoabastecimiento. En cuanto a Bolivia, tres petroleras, ubicadas en distintos lugares de la frontera, acaparan su producción y explotan la segunda cuenca gasífera más importante de Suramérica (después de la venezolana): la española Repsol (Andina de Bolivia), la brasileña Petrobras y la francesa Total.

La pretensión boliviana es aumentar la tarifa que la cobra a Argentina. Para el gobierno argentino la cuestión de fondo es si el proyectado gasoducto del Noroeste tiene garantizada la provisión del carburante o no. Bajo la hipótesis de un corte de suministro,

resulta muy factible que la Argentina suspenda la exportación de gas a Chile o incluso tenga que importar el gas desde destinos lejanos como Arabia Saudita o Indonesia. Para Brasil la situación es todavía más delicada. El complejo industrial de San Pablo es muy dependiente del gas boliviano.⁷²

En junio, durante la cumbre del MERCOSUR, los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Chile proponen la conformación de un “anillo energético” con centro en los yacimientos de Camisea, en la selva suroriental peruana.⁷³

El proyecto, un gasoducto de unos 1200 kilómetros que ha de conectar el puerto peruano de Pisco con la ciudad chilena de Tocopilla, no prospera. Pesan sus altísimos costos y sendas decisiones peruanas de agregar valor en origen y de suspender las negociaciones por la disputa con Chile por el límite marítimo.

No obstante, la adhesión de Venezuela al esquema, con uno de los mayores reservorios de gas de la región, resulta la novedad más importante a largo plazo.

El frustrado “anillo” se inserta en un escenario marcado por la convivencia entre dos modelos distintos de integración energética: el brasileño y el venezolano.

Brasil impulsa IIRSA, lanzada en 2000 por el presidente Cardoso con la intención de desactivar el proyecto de Integración Energética Hemisférica vinculado al ALCA. A pesar de contar con un claro protagonismo del sector privado, IIRSA cuenta con el apoyo de los gobiernos suramericanos porque el Estado recupera en parte su rol estratégico en el desarrollo de la infraestructura en transporte, energía y telecomunicaciones. En opinión de Silvia Quintanar, sin embargo, dicho modelo de integración energética no se aparta de los esquemas propuestos por el Banco Mundial y el BID (2010: 49).

Venezuela promueve Petroamérica, con una mayor intervención estatal y el objetivo de crear una empresa multinacional latinoamericana y caribeña, conformada por el conjunto de empresas estatales de la región dispuestas a participar. Para ello despliega tres instrumentos de alcance subregional: Petrocaribe, Petrosur y Petroandina, cada uno con características propias y con Venezuela en el centro de la escena, un camino que será tildado de “diplomacia petrolera”.

Así, mientras que el gobierno chavista impulsa una integración que se afirma discursivamente en la persecución de intereses comunes, el gobierno de Lula propone la convergencia en torno a intereses nacionales y se enfoca en la interconexión y la seguridad

energética. También podría distinguirse entre la interconexión brasileña y la integración venezolana (Emerson, 2009: 32-33).

En septiembre de 2005, cuando se lanza la CSN, antecesora de la UNASUR, se ensaya un equilibrio entre ambas iniciativas energéticas regionales. Los presidentes de PDVSA y Petrobras firman convenios para la construcción de la refinería “General Abreu e Lima”, en el Estado brasileño de Pernambuco, y para la exploración y explotación conjunta de yacimientos hidrocarbúricos venezolanos, ubicados en los campos marinos de Paria y en la Faja del Orinoco (Quintanar, 2010: 54).

El 9 de diciembre, durante la cumbre del MERCOSUR en Montevideo, los ministros de Energía de Argentina, Brasil y Venezuela acuerdan un Memorando de Entendimiento en Materia de Interconexión Gasífera. Se proyecta un gasoducto de unos 8.000 kilómetros de extensión (y unos US\$ 20 mil millones de inversión) que una Puerto Ordaz con el Río de la Plata, atravesando Brasil, para transportar el gas venezolano.

Semanas después, el 19 de enero de 2006, los presidentes Kirchner, Lula y Chávez, reunidos en Brasilia, reconocen que se trata una meta a muy largo plazo pero aprueban el proyecto y deciden bautizarlo "Gran Gasoducto del Sur".

En este contexto es alumbrado el Decreto Supremo Héroes del Chaco, por el cual el Estado boliviano recupera el control de la producción, transporte, refinación, distribución, fijación de precios y comercialización de los hidrocarburos, a la vez que pasa de un régimen de concesión a un régimen de prestación de servicios.

La noticia conmociona a los países vecinos, que deben redefinir su matriz energética, en particular a Brasil. Argentina apenas recibe el 4% de lo que consume, mientras que Brasil compra 31 millones de BTU diarios. Si bien Lula se expresa en términos conciliadores, libera el camino para que Petrobrás critique duramente la medida y recurra, de hacer falta, a los tribunales internacionales. No obstante, Lula sí exhibe su malestar con el gobierno chavista, bajo la percepción de que ha incidido de forma directa en la decisión boliviana.⁷⁴

Como si fuera poco, el contexto internacional es adverso: los precios internacionales aumentan, mientras que la producción de petróleo y gas en la Argentina caen. Los países productores como Bolivia, Venezuela y Ecuador quedan en el centro de atención. La energía se convierte en una prioridad de la agenda suramericana.

Los líderes de Bolivia, Brasil y Argentina, a los que se suma el presidente Chávez, convocan a una cumbre de emergencia en Iguazú para descomprimir la situación diplomática, evitar cualquier corte de suministro y discutir eventuales nuevos precios de exportación de gas.

El episodio despierta tres focos de conflictos bilaterales asociados, que se van encendiendo en distintos momentos: a) entre Brasil y Bolivia, por el tratamiento de Petrobras y las negociaciones en torno al precio del BTU; b) entre Argentina y Chile, por las complicaciones en el suministro; y c) entre Brasil y Venezuela, por la tensión entre dos proyectos distintos de integración.

Esta última puja es central. A partir de la nacionalización del gas boliviano se profundizan las contradicciones entre las perspectivas lideradas por Brasil y Venezuela, las cuales debilitan la dinámica de la integración y cooperación energética sudamericanas (Quintanar, 2010: 58; Bernal-Meza, 2010).

El hecho torna mucho más compleja la ratificación del Protocolo de Admisión de Venezuela al MERCOSUR por parte del Congreso brasileño. Pero, peor aún, impacta negativamente sobre la prioridad que le asigna Brasil a la profundización del propio MERCOSUR (Bernal-Meza, 2010: 152-153).

Argentina toma el rol que queda disponible: el de mediador, moderando al país bolivariano y seduciendo al país carioca, como mecanismo para consolidar la ecuación energética en torno al MERCOSUR. De Venezuela necesita los hidrocarburos y el financiamiento, mientras que Brasil le hace saber que la energía es problema común pues los intereses brasileños también se juegan en el parque industrial argentino.

En cuanto a Brasil, desde que Lula y la dirigencia política brasileña asumen como un “error estratégico” la dependencia del gas boliviano, el cual representa el 50% del gas que consume el mercado brasileño, el cambio de rumbo es notorio. En primer lugar, en abril de 2007 crea la Secretaría de Energía y la lleva al segundo lugar de importancia en la estructura jerárquica del Ministerio das Relações Exteriores. En segundo lugar, el Consejo Nacional de Política Energética anuncia el Plan de Disminución de Dependencia Energética, en el marco del cual Petrobras anticipa de 2012 a 2008 la producción de nuevos campos de gas descubiertos en cuencas marinas y decide aumentar la producción en las reservas marinas ya explotadas. En tercer lugar, Brasil fortalece su apuesta a los

biocombustibles, mediante un modelo de especialización complementaria con EEUU, lo cual supone relanzar la cooperación con dicha potencia mediante un memorando de entendimiento.

Este último punto merece mayor desarrollo.

El primer objetivo es impulsar a los biocombustibles como eje de una estrategia energética de inserción en el mundo, para lo cual Brasil se propone cambiar la matriz energética mundial (Quintanar, 2010: 58). El segundo objetivo es disminuir la importancia del petróleo y el gas para el proceso de integración y, por tanto, el peso de los países proveedores en la infraestructura regional (García Delgado, 2008: 4).

Es decir, se trata de desplazar a los combustibles fósiles tanto del centro de la matriz energética mundial como del centro del proceso de integración regional. Para ello, Lula confía en un nuevo diésel (H-Bio), que incorpora aceite vegetal en la etapa de refinación del petróleo. El líder petista afirma: “Brasil será en el siglo XXI la mayor potencia energética del planeta porque es el país que posee la mayor tecnología en la producción de alcohol y se adelantó en la producción de biodiésel” (Stefanoni, 2006, citado en Quintanar, 2010: 59).

En un contexto de alza histórica de los precios del crudo, esta estrategia supone redefinir el concepto de autosuficiencia, que adquiere un carácter más urgente y abarcador (Quintanar, 2010: 58). Así se entienden las palabras de Lula, cuando sostiene que Petrobras debe asumir “no sólo la responsabilidad por el petróleo, sino también por esas otras cosas que significan energía y soberanía para Brasil” (Castro, 2006, citado por Quintanar, 2010).

Acompañado de empresarios vinculados al sector, el presidente brasileño lidera sucesivas misiones comerciales a países del caribe para firmar convenios de cooperación, buscando terreno para sus inversiones a partir de los incentivos que ofrece el BID. Aprovechando el trato preferencial que esos países reciben dentro del CAFTA y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, Brasil pretende ingresar al mercado norteamericano con el visto bueno de EEUU. Así, comienza a disputar un área de interés vital de Venezuela, que despliega allí su Petrocaribe (Quintanar, 2010: 62).

Pasando en limpio, la reacción brasileña al Decreto Héroes del Chaco se traduce en la profundización de la explotación off shore de hidrocarburos y la apuesta por el desarrollo de un mercado de biocombustibles global con Brasil y EEUU como eje principal.

En este punto corresponde hacer un paréntesis. La historia reciente de Brasil está marcada por el objetivo de acercarse al autoabastecimiento energético. Fue precisamente tras sufrir el dramático impacto de la crisis petrolera del '73, que marcó el fin del “milagro brasileño”, que se propició la búsqueda de soluciones alternativas. ¿Cuáles fueron esas soluciones? En 1975 el gobierno de Geseil lanzó el programa Pro-Alcohol y Petrobras comenzó una estrategia de “crecimiento hacia el mar”. El paralelo con lo ocurrido tres décadas después es por lo menos interesante.

Ahora bien, en el nuevo contexto regional, estas iniciativas suponen racionalizar una cierta disputa con sus vecinos y, a la vez, introducir a una potencia extra-regional en un lugar protagónico que sólo puede profundizar aquella brecha.

En una palabra, y en tanto autosuficiencia se presenta como independencia (incluso respecto a la región), el cambio de estrategia supone la disminución de “la motivación brasileña dentro de la integración regional” (Emerson, 2009: 34).

En este marco, tiene lugar en Cochabamba, en diciembre de 2006, la 2da Cumbre de la CSN, en la cual los presidentes Morales y Chávez critican a IIRSA. El último incluso la califica de propuesta “neocolonial” destinada a hacer de América del Sur una plataforma de exportación de productos primarios.

El enfrentamiento sale a la luz. Meses después, en marzo de 2007, George Bush realiza una gira por América Latina y hace escala en San Pablo, donde firma con Lula el Memorándum de Entendimiento por los Biocombustibles.

En abril de 2007 se realiza la 1ra Cumbre Energética de Suramérica en la isla venezolana de Margarita. El objetivo chavista es que la cumbre gire en torno al potencial de su petróleo y gas. Hugo Chávez propone, con apoyo de los presidentes Morales y Kirchner, crear una suerte de OPEP regional, que reúna a los países productores de gas, como Venezuela, Bolivia, Perú y Argentina. La proyectada “OPPEGASUR” es rechazada por Brasil. Su canciller Celso Amorim afirma: “Si estamos implicados en un esfuerzo de integración, no podemos dividir a los consumidores de los productores de gas. Al contrario, debemos conciliar y armonizar sus intereses” (C. Malamud, 2007).

También por iniciativa de Brasil se introduce en la declaración final el potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética suramericana. El encuentro genera pocos avances en el proceso de integración. Puede destacarse la propuesta de

creación de un Consejo Energético Suramericano, destinado a preparar un Tratado Energético regional.

Tal como señala Silvia Quintanar, la secuencia demuestra que resulta imprescindible pasar de los acuerdos de suministros bilaterales actuales y del enfoque de la autosuficiencia de energía a un acuerdo de seguridad multilateral del suministro, dando prioridad al comercio intrarregional por sobre el mercado global tanto para los exportadores como para los importadores de energía (2010: 69).

Sin embargo, la cumbre deja en evidencia que la primacía de objetivos nacionales (como el acaparamiento de reservas) genera una tendencia a la disminución de expectativas en una integración motorizada por la energía, o directamente conduce a una integración meramente defensiva. Algunos países apuntan tanto a la autosuficiencia como a abastecerse en el mercado global más que en el regional, mientras que otros buscan diversificar riesgos mediante la construcción de plantas de licuefacción y regasificación, como Chile, que construye una planta de regasificación en el puerto de Quintero, al noroeste de Santiago (2010: 68-70).

De cualquier modo, queda manifiesto que la búsqueda de seguridad energética, en países que atraviesan un proceso de crecimiento económico, resulta ya uno de los condicionantes principales de la estrategia integracionista.

En nuestra opinión, si primero la condiciona fortaleciéndola, luego lo hace debilitándola.

La fortalece cuando permite incorporar un nuevo socio al MERCOSUR, Venezuela, y aproxima el bloque a una posición común en torno al problema compartido del suministro. La debilita cuando la puja entre Venezuela y Brasil entorpece la convergencia en una política común, pero sobre todo cuando la dirigencia política brasileña decide perseguir de forma mucho más activa el autoabastecimiento energético, una estrategia que se consolida con los hallazgos de los megayacimientos petrolíferos en la cuenca del Pre-Sal, denominada así porque se encuentran por debajo de una capa geológica de sal submarina, en la plataforma continental.

En cuanto a la puja entre Brasil y Venezuela, se tuerce a favor del primero, que consolida su preeminencia regional pero sobre la base de su potencial autárquico, el cual logra desarrollar de forma espectacular a partir de los descubrimientos de las reservas del

Pre-sal, los cuales tienen lugar con un margen de meses, desde fines de 2007 a inicios de 2008.

A su vez, al iniciarse la crisis internacional, la consiguiente disminución en los precios internacionales del crudo tiene consecuencias del lado venezolano de la “ecuación energética” regional.

Como sintetiza Roy Emerson, una convergencia de intereses nacionales sólo puede disminuir con el enfoque doméstico de Brasil y la caída en los precios que debilita la “generosidad” venezolana (2009: 35).

Pasteras: la diferencia entre un derrame de celulosa y un derrame integracionista

En cuanto al duro enfrentamiento diplomático entre Argentina y Uruguay, este resulta alimentado por el modo en que ambos países priorizan las demandas internas sobre el proceso de integración.

En enero de 2006, tras el fracaso del Grupo de Alto Nivel, las posiciones oficiales terminan de endurecerse y se inicia la escalada diplomática bilateral.⁷⁵

Uruguay sostiene que la controversia debe dirimirse en un tribunal arbitral del MERCOSUR, mientras que Argentina pretende que se haga en la Corte Internacional de La Haya. El primer planteo supone regionalizar el conflicto, basado en que los bloqueos de rutas vulneran la libre circulación de personas y mercaderías, uno de los principios del MERCOSUR; el segundo propone mantenerlo en la esfera bilateral, regida por el Estatuto del Río Uruguay.

En particular, nos interesa la secuencia de hechos que van desde marzo hasta abril de 2006, pues entonces es involucrado de lleno el MERCOSUR, el cual resulta afectado.

La tregua del 12 de marzo, lograda tras negociaciones reservadas antes de la ceremonia de asunción de la nueva presidente de Chile, Michelle Bachelet, dura muy poco: la empresa Botnia sólo suspende las obras por diez días, de los noventa negociados, lo que lleva a endurecer la posición de los ambientalistas y estanca las negociaciones bilaterales. Ambos países dan por finalizadas las negociaciones. Uruguay anuncia que recurrirá al MERCOSUR y a la Corte Internacional de La Haya. Su canciller Reinaldo Gargano dispone convocar "como medida urgente" al Consejo del MERCOSUR, cuya presidencia

pro t mpore est  en manos del gobierno argentino, y enviar una nota al Tribunal Superior de Justicia Internacional de La Haya.⁷⁶

Aquí entra a jugar un rol central un tercero en cuestión: Brasil, ya por su ausencia ya por su presencia. Si la primera es la intención argentina, que prefiere que se mantenga al margen, la segunda es la uruguaya.

Las expectativas de Tabaré comienzan a verse frustradas el 16 de marzo, cuando Lula lo recibe en Brasilia. En sus declaraciones a la prensa, el segundo intenta una fórmula salomónica. Apelando a la historia del socialismo progresista uruguayo, a la que pertenece el presidente uruguayo, sostiene que dicha tradición política "siempre buscó unir crecimiento con equidad y avance económico con preservación del medio ambiente". Pero, a la vez, da a entender que el conflicto debe ser resuelto en la esfera bilateral: esa misma tradición política, sostiene, "me permite también creer que eventuales diferencias entre países de la región puedan resolverse por el diálogo franco y por el entendimiento de sus dirigentes".⁷⁷

Por si quedaran dudas, Marco Aurelio García informa que el mandatario uruguayo sólo "informó de la situación" y que "no hubo un pedido de mediación", en tanto explicita la postura de Lula al augurar que la diferencia "sea resuelta en el ámbito bilateral".⁷⁸

El 20 de abril, durante una cumbre en Asunción entre los mandatarios de Uruguay, Paraguay, Venezuela y Bolivia, por el tema del Gran Gasoducto del Sur, Tabaré Vázquez sostiene: "Así como est , el MERCOSUR no sirve (...). Queremos un mejor MERCOSUR porque el actual está plagado de problemas que no contemplan las asimetrías económicas generadas por la desigualdad entre los socios más grandes y los miembros más pequeños".⁷⁹

El presidente paraguayo Duarte Frutos secunda el reclamo y pide que el bloque se convierta "en una plataforma de desarrollo, integración y soluciones", donde se considere "la igualdad de derechos de sus socios".⁸⁰

Al día siguiente, la cancillería argentina tiene que desmentir un comunicado oficial de Uruguay, en el que se afirma que el gobierno uruguayo ha conseguido el apoyo de Brasil y Paraguay para convocar al MERCOSUR por el tema papeleras, y constituir el tribunal previsto en el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias dentro del bloque. Las dudas se disipan el 25 de abril, tras un encuentro entre Lula y Kirchner en San Pablo, donde

Brasil reafirma la prioridad de la alianza con Argentina y apoya explícitamente que el debate debe ser tratado de forma bilateral.⁸¹

La amenaza de un MERCOSUR acechado por el descontento de las economías menores y la posibilidad de su acercamiento a las potencias hegemónicas ya está sobre la mesa, pero el gobierno argentino prefiere profundizar el vínculo bilateral con su socio estratégico.⁸²

El gobierno uruguayo asume así el fracaso definitivo de tratar el tema en el MERCOSUR.⁸³ Una semana después, el 1 de mayo, antes de reunirse en Washington con el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, Tabaré Vázquez señala: “Precisamos romper la dependencia regional: ya Estados Unidos es nuestro principal cliente y tenemos que atraer inversiones y generar puestos de trabajo para los uruguayos”.⁸⁴

Más allá de algunos intentos de distensión, el conflicto por las pasteras lleva a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández a intentar proteger y fortalecer su vínculo “especial” con Brasil, lo que en los hechos bilateraliza en parte la estrategia integracionista en su conjunto. Ello al costo de naturalizar la tensión con las economías más pequeñas del bloque. La dirigencia política uruguaya comienza entonces a presionar de forma explícita para flexibilizar el MERCOSUR y obtener el permiso para firmar su propio TLC con EEUU, en el marco de la bilateralización de las relaciones comerciales de EEUU con la región.

En suma, el conflicto demuestra que la dimensión política como motor de la integración tiene serios límites a la hora de garantizar su estabilidad, no sólo de impulsar su profundización. Y si bien el rechazo conjunto al ALCA funciona como hito fundante del nuevo tipo de interés conjunto, sólo meses más tarde dos países de los cinco revisan su “dependencia” regional como un error estratégico: Brasil en materia de gas, Uruguay en materia de comercio e inserción.

Así, el logro del nuevo tipo de interés conjunto, orientado a una sinergia entre los objetivos del desarrollo y la autonomía, se ve obstaculizado en la práctica por diversas acciones contradictorias por parte de los países del MERCOSUR, que sin embargo siguen aludiendo discursivamente a la prioridad de la cuestión regional.

El interés suramericano y los intereses nacionales, precisamente de la mano de la política y la energía, aquellos vectores que habían favorecido su convergencia ante el quiebre del consenso neoliberal, entran en una tensión concreta, que condiciona la profundización del MERCOSUR.

Liderazgos retraídos: el PT y el FPV ante los laberintos de la política nacional

Otro factor que, junto a los conflictos entre socios del MERCOSUR, condiciona de forma negativa la estrategia integracionista son los conflictos políticos internos que afrontan el gobierno de Lula da Silva, primero, y de Cristina Fernández, después.

El “mensalao”, nombre mediático para un esquema de recaudación ilegal montado por el Partido de los Trabajadores (PT) para pagar gastos de campaña y sobornar a legisladores aliados, estalla Brasil en junio de 2005, pero durante el año 2006 se producen algunas de sus mayores consecuencias. En marzo, acosado por las denuncias de corrupción en su contra, renuncia Antonio Palocci, ministro de Hacienda. El hasta entonces presidente del Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), Guido Mantega, descripto por la prensa como un economista moderado y ortodoxo, se hace cargo del lugar vacante.⁸⁵ El episodio, en pleno año electoral, debilita al gobierno petista y lo obliga seguir priorizando la cuestión interna sobre la regional.

En Argentina, el lock-out agrario tiene lugar tiempo después, a inicios de 2008, y debilita al gobierno de Cristina Fernández a meses de asumir como presidente, tras ser elegida en octubre de 2007.

El conflicto, que durante meses pone en jaque al gobierno, se suscita por el rechazo de las patronales agrarias a la Resolución 125 del Ministerio de Economía, que establece retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias.

Más allá de su impacto político interno, que obliga al gobierno kirchnerista a priorizar la cuestión interna, el episodio supone una vinculación más explícita con el proceso de integración regional, en virtud de que las retenciones a las exportaciones son utilizadas por el sector agrario y parte de la prensa como un argumento en contra de la supuesta vocación integracionista del gobierno argentino.

El diario La Nación, tradicionalmente vinculado a las cámaras agrícolas, intenta regionalizar el conflicto, planteando que el gobierno va contra sus socios del bloque al encarecer ilegalmente las exportaciones, que en parte se dirigen a la vecina economía de Brasil, en particular las del trigo.⁸⁶ De hecho, recomienda a los productores agropecuarios aumentar el porcentaje de exportaciones agrarias al bloque, en detrimento de otros destinos extrazona, como una forma de obtener un refugio legal contra las retenciones.⁸⁷

Esta estrategia tendrá algo de éxito cuando Uruguay, durante otra escalada por los cortes de ruta en Entre Ríos, plantee en plena Cumbre del MERCOSUR que las retenciones debieran ser consensuadas con los demás socios del bloque, un gesto que el gobierno argentino interpreta como una provocación excesiva.⁸⁸

Otro episodio con alto impacto político en Argentina es la relación con Venezuela, gobernada por Hugo Chávez. No obstante, aquí el sentido es a la inversa: es la estrategia integracionista la que produce costos a nivel interno, los cuales generan que el gobierno kirchnerista vea reducido su margen de maniobra para profundizar el MERCOSUR, en tanto dicho objetivo se ve asociado a la intensificación de la alianza con Venezuela.

En tres momentos dicho vínculo genera un alto costo para Argentina, todos durante el primer gobierno de Fernández de Kirchner (2007-2011): durante el verano y el invierno de 2008, y durante el invierno de 2009.

El primer episodio es el surgido a partir de la detención de Guido Antonini Wilson, un empresario venezolano-estadounidense, el 4 de agosto de 2007, tras arribar a Argentina con US\$ 790.550 no declarados.⁸⁹ En el marco de la campaña presidencial de Cristina Kirchner y la presentación del referéndum de Chávez para cambiar la constitución del país, el hecho tiene una enorme repercusión mediática.

El segundo episodio tiene lugar a partir de las nacionalizaciones por parte del gobierno chavista de empresas subsidiarias del grupo Techint, a partir de abril de 2008.⁹⁰ La cuestión comienza con la nacionalización de la siderúrgica Ternium Sidor (Siderúrgica del Orinoco), la mayor de Venezuela y una de las más importantes de la región, supuestamente a raíz de una conflictiva negociación del nuevo contrato colectivo, iniciada en marzo de 2007.⁹¹ La decisión, de todos modos, se inscribe dentro de una lógica de planeamiento estratégico de la industria pesada venezolana. El grupo Techint pide la mediación de Fernández de Kirchner y de Lula da Silva, sin demasiada suerte,⁹² y el hecho

despierta el malestar de la UIA en Argentina, donde el grupo ítalo-argentino tiene un gran peso.⁹³

Los costos reales del episodio recién se verán en el invierno de 2009, durante el cual tiene lugar el tercer episodio, en vísperas de las elecciones legislativas, adelantadas precisamente por la crisis desatada por el conflicto rural por la Resolución 125, finalmente derogada.

En mayo de ese año, Chávez profundiza el desmantelamiento de Techint, nacionalizando tres nuevas subsidiarias: Tavsa, Matesi y Comsigua. Desde entonces, la conducción de la UIA, antes aliada al gobierno, presiona de forma creciente para que éste tome represalias contra Venezuela, promoviendo su expulsión del MERCOSUR. Ante la negativa de la presidente Fernández, que en cambio intenta diferenciar las nacionalizaciones venezolanas de las realizadas durante su gestión, en las elecciones legislativas de junio, la UIA adopta un rol activo en la campaña de Francisco de Narváez, principal candidato opositor a Néstor Kirchner, en las elecciones para Diputado de la Nación por la Provincia de Buenos Aires. Finalmente De Narváez resulta triunfador del cotejo, por un margen escaso pero importante, y el gobierno de Fernández debe reagrupar fuerzas.⁹⁴

5.2. Los países del MERCOSUR y las potencias hegemónicas

Tal como señala Mario Rapoport (2013), el siglo XXI se caracteriza en términos geopolíticos por una dualidad en la economía y la política mundiales. Si la economía se caracteriza por un sistema multipolar, donde China y otros países emergentes se incorporan al grupo constituido por EEUU, la UE y Japón, en lo político y estratégico, en cambio, EEUU sigue siendo la única superpotencia global (2013: 16).

Consideramos que esta tendencia hacia un escenario multipolar y el escenario marcado por la crisis internacional, donde las potencias predominantes puján por mayores espacios de poder, constituye un elemento central para explicar y reforzar la necesidad de la conformación de un interés regional conjunto.

En efecto, el accionar de los países desarrollados en la región (EEUU, China y UE) es un condicionante central de la estrategia integracionista suramericana. Durante el periodo

2006-2008, ello se visualiza en la coexistencia de dos tendencias en relación a las mayores potencias mundiales.

Por un lado, el boom de la demanda asiática, motorizada por el ascenso de China, diversifica las opciones de inserción estratégica, pero no se traduce en un debate en torno a un proyecto de desarrollo conjunto sobre bases industriales; por el otro, la suerte de bilateralización del ALCA que tiene lugar en Perú y Colombia no sólo termina con las aspiraciones de una convergencia entre la CAN y el MERCOSUR sino que introduce elementos disruptivos dentro del propio bloque suramericano.

El boom de la demanda asiática, condicionante económico para una mayor autonomía relativa

El boom de las materias primas dinamiza las exportaciones extrazona desde el cambio de siglo e impone la mayor novedad de la década, signada por el ascenso del comercio entre los países del MERCOSUR con la República Popular China.

En 1998 las exportaciones del MERCOSUR a China se limitaban al 2,7% del total, mientras que en 2008, la cifra asciende al 9,7% (Bernal-Meza, 2013: 73). El volumen de las exportaciones e importaciones crece de forma galopante: en 1998, eran de US\$ 1.665 y 2.358 millones, mientras que en 2008 trepan a US\$ 23.663 y 29.138 millones, respectivamente (2013: 77).

Este crecimiento de la participación asiática como destino de las exportaciones regionales y proveedor de manufacturas, con China a la cabeza, tiene como principal contrapartida la reducción del peso de EEUU (Motta Veiga y Rios, 2011: 201-202).

Una segunda consecuencia del salto exportador entre 2003 y 2008 es su traducción en una mayor fortaleza macroeconómica en los países del MERCOSUR, caracterizada por un rápido crecimiento del PIB, tasas de inflación moderadas, mayor solidez de las cuentas fiscales, mejoras en el perfil de endeudamiento público, altos niveles de reservas internacionales, flexibilización de los tipos de cambio, expansión de sus flujos comerciales y mejoras en el saldo de la cuenta corriente (Gayá y Michalczewsky, 2011: 48-50).

[Insertar gráficos 1 y 2 aquí]

Este aumento de las ventas externas entre 2003 y 2008 se explica por factores de oferta y de demanda, que impulsan tanto el incremento del volumen exportado como la suba de los precios de las materias primas y sus productos derivados. La expansión generalizada de la economía mundial, junto a factores domésticos, como el crecimiento de las economías de la región, las depreciaciones nominales de las monedas y los regímenes especiales de comercio, explican el gran dinamismo en los volúmenes intercambiados. En cuanto a la suba de la cotización de las materias primas, responde a una combinación de circunstancias, como el crecimiento generalizado de la economía mundial, la financiarización de las commodities, la depreciación del dólar y de algunos elementos que afectan específicamente la producción de alimentos, como el desarrollo de biocombustibles y el cambio climático (2011: 48-50).

Más allá del boom que experimenta la producción y exportación de materias primas entre 2003 y 2008, cabe mencionar algunos elementos respecto a la evolución de la estructura exportadora de los socios del MERCOSUR, los cuales permiten observar un panorama algo más rico que el que implica una simple primarización.

Tres puntos señalados por el estudio de Gayá y Michalczewsky nos interesan en particular: 1) el salto exportador parece haber sido un fenómeno relativamente extendido a nivel sectorial en todos los países del bloque, y las manufacturas de contenido tecnológico medio aparecen también como protagonistas del crecimiento de las exportaciones a precios constantes, acompañando la expansión de las materias primas; 2) el bloque experimenta un cambio relevante en sus principales destinos de exportación: algunos destinos no tradicionales, como China, Rusia y "resto del mundo", se destacan por su dinamismo y ganan relevancia en las ventas externas del bloque, desplazando parcialmente a los países desarrollados;⁹⁵ 3) el desempeño por país presenta diferencias en relación al salto exportador, especialmente en relación a la magnitud del aumento, la contribución diferenciada de precios y cantidades, y los sectores y los mercados que impulsan la suba (2011: 48-50).

En este punto conviene hacer una mención particular al caso brasileño, pues aunque el tamaño y la mayor complejidad relativa de su economía le aseguran un sitio privilegiado en la relación diplomática con China, el impacto de un comercio asimétrico también ha de

alcanzarlo. Para ello, resulta interesante mencionar el estudio reciente de Aloisio Mercadante (2013), presidente de la bancada petista en el Senado durante los mandatos de Lula, pues pone en evidencia los claroscuros en las percepciones de la dirigencia política brasileña respecto a las consecuencias estructurales de la demanda asiática.⁹⁶

Los cambios en la estructura de las exportaciones brasileñas registrados en el periodo 2003-2008, afirma Mercadante, están marcados por dos tendencias contradictorias. Por un lado, se produce un aumento extraordinario (379%) de las exportaciones de productos no industriales, de acuerdo con la clasificación de la OCDE, con lo que el contenido tecnológico del total de las exportaciones tiende al declive (Mercadante, 2013: 205). Por el otro, y en la línea de lo señalado por Gayá y Michalczewsky, se verifica un significativo aumento de las exportaciones procedentes de sectores de nivel tecnológico intermedio, cuyo crecimiento es superior al del conjunto de las exportaciones de productos industriales, junto con un crecimiento menor, aunque no por ello menos significativo, de las exportaciones de alta intensidad tecnológica (94%). En este sentido, el estudio destaca que esa configuración de la estructura industrial sugiere un potencial considerable de expansión de los sectores secundario y terciario de la economía. Ello en tanto que en dicha estructura se encuentran sectores de empresas consolidados desde el punto de vista tecnológico y organizativo, así como espacios para la sustitución selectiva de importaciones con el objetivo de integrar las cadenas productiva (2013: 206).

Finalmente, cabe resaltar la importancia que reviste, en el diagnóstico de Mercadante, evitar la apreciación del real para el aprovechamiento de esas posibilidades, un objetivo sumamente complejo en virtud de la tendencia de la economía brasileña a atraer capitales especulativos que presionan su moneda hacia una tendencia alcista (2013: 206).

En Argentina, la formulación de un diagnóstico menos auspicioso sobre el vínculo con China recién toma algo de impulso desde 2008. Durante ese año, la tendencia hacia un mayor aumento relativo de las importaciones chinas respecto a las exportaciones argentinas, tendencia firme desde 2004, finalmente se traduce en una inversión de la balanza exportadora bilateral, donde China pasa a tener superávit.

China, ¿cooperación sur-sur o diálogo con una potencia mundial?

El diagnóstico de Mercadante demuestra que la cuestión china se torna paulatinamente un motivo de reflexión dentro de las dirigencias políticas de los países del MERCOSUR, incluso la brasileña, más allá de alimentar sus márgenes de maniobra respecto de EEUU.

Seguimos a Raúl Bernal-Meza (2013) cuando afirma que China despierta en los países del MERCOSUR un conjunto de incógnitas, desafíos, riesgos y oportunidades, precisamente porque su acercamiento a la región presenta aspectos de evaluación contradictorios.

Por un lado, las percepciones positivas hacen hincapié en que: a) los vínculos de la región con China pueden afirmar o fortalecer una mayor independencia frente a la influencia política y dominación económica del histórico hegemón regional, EEUU, y los organismos internacionales; y b) China abre un nuevo horizonte de posibilidades para las exportaciones primarias de los países de la región. Por otro lado, las percepciones negativas destacan que: a) la región podría estar cambiando una forma de dependencia por otra; b) que las ambiciones geopolíticas chinas de largo plazo podrían generar conflictos con EEUU; y c) que China estaría generando el surgimiento de un nuevo patrón de especialización comercial de la región, marcado por la debilitación del monopolio relativo de los Estados de la semi-periferia en las cadenas de productos básicos, determinados por los costos de producción y el nivel salarial, (2013: 55-56). A esto habría que agregar la potencial pérdida mutua de mercados en el comercio bilateral argentino-brasileño, en manos de jugadores chinos.

El escenario actual de las relaciones China-MERCOSUR se configura en noviembre de 2004, cuando el entonces primer ministro chino, Hu Jintao, realiza una gira por la región, durante la cual firma una serie de entendimientos bilaterales con Argentina y Brasil.⁹⁷ En dicha oportunidad, el reconocimiento de China como economía de mercado y el desconocimiento de Taiwan como Estado independiente se presentan como los intereses chinos. A raíz de la negativa de Paraguay a rever su reconocimiento diplomático a Taiwan (la relación Paraguay-Taiwan se remonta a 1957), queda imposibilitada una relación a nivel de bloque con China, por lo que se abandona el esquema delineado en el Diálogo

MERCOSUR-China, vigente desde 1997. Las relaciones de Argentina y Brasil con la potencia asiática, a la cual reconocen como economía de mercado (Uruguay recién lo hace en marzo de 2009), se sostienen desde entonces en el plano bilateral.

Durante esta etapa, las relaciones sino-latinoamericanas se enmarcan en una política exterior china caracterizada por la pérdida de carga ideológica en la defensa de los intereses nacionales chinos. Ello le permite a China reemplazar la retórica contestataria Norte-Sur y articular una política internacional que prioriza la cooperación Sur-Sur, línea que, al no percibirse como una confrontación a EEUU, le abre un mayor espacio para incursionar en la región (Bernal-Meza, 2013: 64).

Tres aclaraciones respecto a esta estrategia, que rescatamos del estudio de Bernal-Meza: una referida a los países del MERCOSUR, otra a EEUU, y la tercera a la vinculación entre ambos jugadores.

En primer lugar, aunque China plantee los vínculos con los países suramericanos como relaciones “Sur-Sur”, los países del MERCOSUR mantienen con ella una relación con una potencia mundial (2013: 67-68).

Ciertamente, el caso brasileño se distingue del resto. China es y será un socio comercial protagónico para Brasil, Argentina y Chile, mientras que estos difícilmente logren ser socios importantes para el comercio exterior chino. Para Brasilia, la relación se presenta como una alianza política entre potencias emergentes que pretenden una reformulación del orden global a través del multilateralismo de la reciprocidad. No obstante, se muestra a su vez como una relación entre potenciales rivales en el proceso de reconfiguración futura de la gobernanza global, un diagnóstico abonado por las asimetrías entre ambas economías (2013: 67-68).

En segundo lugar, sobre todo desde el inicio de la crisis financiera internacional, el principal problema para China respecto a este proceso de expansión de las relaciones, es la creciente preocupación de EEUU (2013: 67).

En tercer lugar, a diferencia de EEUU, China no tiene una política regional desagregada (2013: 58). Ello a pesar de que entre las distintas subregiones y países se presentan diferencias profundas en materia de inserción internacional y, por tanto, en el tipo de relacionamiento que cada país mantiene con las potencias.

A estas tres observaciones, podríamos agregar una cuarta referida al MERCOSUR: en virtud de que el patrón de comercio extrazona es el factor dinamizador del comercio de las economías del bloque durante este periodo, el carácter externo del locus del proceso de integración se pronuncia todavía más.

La reacción estadounidense a Mar del Plata y a Beijing

Tres elementos encienden las alarmas de EEUU en relación a la región: 1) el fracaso de la IV Cumbre de las Américas; 2) la creciente influencia de Hugo Chávez en algunos países andinos y caribeños, con Bolivia a la cabeza, y su alianza con los gobiernos de los países del MERCOSUR, en particular Argentina,⁹⁸ y 3) el afianzamiento de China en los mercados de la región y en las percepciones de las dirigencias políticas suramericanas.

La estrategia de EEUU hacia la región se orienta entonces hacia el fortalecimiento de sus vínculos con aquellos países cuyos gobiernos exhiben una posición más permeable a sus intereses.

La bilateralización de las relaciones no es, desde luego, algo nuevo en el imaginario del Departamento de Estado norteamericano, pero durante este periodo se consolida el esquema, que articula estos objetivos: por un lado, contener tanto la tendencia regional hacia el establecimiento de gobiernos de signo autonomista como los avances de los esquemas Sur-Sur; por el otro, reconstruir su modelo de integración Norte-Sur, retomando la golpeada agenda de liberalización comercial.

La cronología es la siguiente: el 7 de diciembre de 2005, se anuncia un acuerdo de libre comercio entre EEUU y Perú. El 27 de febrero se anuncia otro entre EEUU y Colombia, principal socio político y militar de aquél en la región, alianza reafirmada en mayo con la reelección del presidente Álvaro Uribe. El 1 de marzo, El Salvador promulga el TLC con EEUU firmado en agosto de 2005, el cual incluye cinco países de América Central y la República Dominicana. Ese mismo mes, la elección presidencial de Oscar Arias en Costa Rica refuerza la iniciativa –su principal adversario durante las elecciones, Ottón Solís, había hecho campaña en contra de la ratificación de dicho acuerdo comercial.

El subsecretario de Estado de EEUU para la región, Thomas Shannon, habría declarado entonces a la prensa que el proyecto de libre comercio, herido de muerte en Mar

del Plata, "no sólo se ha levantado de la tumba, sino que está de pie y caminando (...). Esto indica que muchos países de la región quieren tratados de libre comercio con los Estados Unidos. (...) Aquellos que no tienen acuerdos de libre comercio van a tener que pensar más detenidamente qué es lo que más les conviene hacer."⁹⁹

De este modo, cuatro meses después de Mar del Plata, la propuesta norteamericana para la región se revitaliza y establece una división tajante entre los proyectos de integración regional en América Latina. El croquis de la futura Alianza del Pacífico queda sentado. La presión sobre el MERCOSUR, fundamentalmente a través de Uruguay, sólo va en aumento.

Conviene aquí hacer una alusión a la sinergia que tiene el conflicto por las pasteras con el acercamiento de Uruguay hacia EEUU.

En enero de 2006, en plena escalada de la crisis diplomática entre Argentina y Uruguay, el ministro de Finanzas uruguayo, Danilo Astori, anuncia que su país podría buscar un tratado de libre comercio bilateral con los EEUU. En mayo, como parte de su gira por Norteamérica, el presidente Tabaré se reúne con su par Bush, al cual informa sobre la disputa: "Queda absolutamente demostrado que este conflicto no es bilateral, que ha impactado en la región, en toda América Latina. Se habla aquí, en Norteamérica; se va a hablar en Europa; tiene una gran dimensión internacional por lo irracional".¹⁰⁰

Cobra entonces una nueva dimensión lo decidido el 5 de marzo por la coalición oficialista del Frente Amplio uruguayo, cuando eleva un documento a la Mesa Política, órgano de conducción partidaria, para que su plenario nacional cambie el programa de gobierno. En dicho documento figura un capítulo titulado "El Uruguay integrado", donde se reivindica el MERCOSUR, pero se habilita otro tipo de negociaciones comerciales con uno o más países de extra zona. En una palabra, permite un tratado de libre comercio con los EEUU o con China. El ministro de Industria, Jorge Lepra, advierte entonces que "las exportaciones a Estados Unidos son más importantes que las realizadas a Brasil o a la Argentina".¹⁰¹

Volvamos ahora a la cuestión del chavismo como una amenaza para los intereses norteamericanos en la región. El 8 y el 9 de mayo de 2007, en Río de Janeiro, se reúnen embajadores de EEUU en América del Sur, para discutir la actualidad del proceso de integración. El encuentro –que tomará estado público recién en 2011 a raíz de las

publicaciones por Wikileaks de cables clasificados de la diplomacia estadounidense– reviste una importancia central para nuestro estudio. El documento firmado tras la reunión, se califica al MERCOSUR como un organismo “antinorteamericano”, lo cual se explica el ingreso de Venezuela al bloque: “La entrada de Venezuela en el MERCOSUR altera claramente el balance y la dinámica de la organización. (...) MERCOSUR gradualmente fue transformándose de una unión aduanera imperfecta en una organización más restrictiva y antinorteamericana”. El sugestivo título del documento es “Conferencia: una perspectiva del Cono Sur sobre la influencia de Chávez”.¹⁰²

A su vez, el cable filtrado devela que el Departamento de Estado considera que el ex presidente Néstor Kirchner sólo se acerca a su par venezolano por una cuestión de pragmatismo:

“Kirchner intentó distanciarse públicamente de la posición antinorteamericana de Chávez y trató de mantener la percepción de una línea más independiente para resultar potable al votante medio, pero su estrategia económica claramente busca lazos más estrechos con Chávez en comercio y finanzas y procura posicionarse a sí mismo entre Lula y Chávez en el espectro regional. (...) Aunque Kirchner comparte alguna de las posturas izquierdistas de Chávez, es más bien un pragmático”.¹⁰³

El cable incluso señala que “lo que llevó a Brasil a apoyar la admisión de Venezuela en el MERCOSUR fue la creencia de que Chávez podría ser controlado más fácilmente si estaba dentro del organismo que si se lo dejaba a su propia inspiración fuera de él”. Además, señala que la disputa entre los liderazgos de Chávez y Lula abre una oportunidad para que EEUU recupere terreno en la región: “Esa fricción brinda una oportunidad”.¹⁰⁴

La crisis financiera internacional, cuyo puntapié simbólico es la caída de Lehman Brothers el 16 de septiembre de 2008, ha de intensificar la puja entre las potencias hegemónicas por obtener el control de los recursos estratégicos y los mercados de la región. Una de las consecuencias será la reactivación de la IV Flota del Comando Sur norteamericano, el 1 julio de 2008, en vísperas de la visita del presidente Bush a la región y en el marco de los hallazgos de los megayacimientos petrolíferos en la costa brasileña.

La UE, del bloque a Brasil

Las relaciones entre el MERCOSUR y la UE están marcadas por el complejo proceso

de negociación de un acuerdo interregional de libre comercio, el cual viene llevándose a cabo con interrupciones desde 1995, cuando se firma el Acuerdo marco de cooperación UE-MERCOSUR. El interés de los países del MERCOSUR ha sido siempre el mismo, la eliminación de los subsidios a la producción agropecuaria europea. La UE exige la disminución de restricciones arancelarias para exportar bienes y servicios, al tiempo que sostiene una posición dura respecto a aquel reclamo. El vaivén de la negociación interregional está marcado por los distintos intentos frustrados por destrabar la Ronda de Doha, foro elegido por ambos bloques para intentar resolver las diferencias en torno a los subsidios agrícolas. Allí, sobre todo en julio de 2008, quedará en evidencia que la posición brasileña va a ir flexibilizándose.

En el marco del fracaso de la Cumbre de la OMC en Cancún en 2003, motivado por los desacuerdos en torno a la cuestión agrícola y los denominados “temas de Singapur”, las negociaciones interregionales se suspenden en 2004. Pero si ellas son retomadas a fines de 2006, durante la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en Rio de Janeiro, es precisamente a partir del nuevo estancamiento de la OMC. No obstante, este nuevo acercamiento introduce un cambio importante. En el marco de la bilateralización generalizada de los vínculos entre las potencias y los países de la región, tendencia que avanza de forma simultánea a la negociación multilateral en la OMC, aunque con mayor éxito, la UE sella una asociación estratégica con Brasil, el 4 julio de 2007 en Lisboa.¹⁰⁵

Aunque el acuerdo es político y no comercial, despierta la desconfianza sobre los socios de Brasil, introduciendo un factor disruptivo en la estrategia integracionista y debilitando, a su vez, la política regional de Brasil (Bernal-Meza, 2008a: 171-175).¹⁰⁶

En opinión de Ana Isabel Rodríguez Iglesias, la alianza debe ser interpretada como un instrumento de reserva por si fracasan las negociaciones con el MERCOSUR. No obstante, también sostiene que la UE sobrevalora el rol de Brasil como un líder regional, ya por su capacidad mediadora, ya como modelo de estabilidad para región, en tanto que la alianza nace debilitada al excluir las relaciones comerciales (2010: 8).

En opinión de Andrés Malamud, en cambio, el hecho demuestra que para las dirigencias políticas europeas, sea o no su líder, Brasil es la principal potencia de la región. En este sentido, su estudio afirma que dicho liderazgo ya no sería un requisito para lograr el objetivo brasileño de convertirse en una potencia global (2012: 230).

Malamud, quien coincide con Bernal-Meza en su consideración de que el episodio debilita la posición brasileña en la región, hace énfasis en “la pomposa retórica” del documento. En efecto, Brasil es definido allí como “líder regional”, “líder global”, “vocero del mundo en desarrollo”, “casi un continente por derecho propio” y “líder natural de América del Sur” (2012: 221-222).¹⁰⁷

Declaraciones posteriores de funcionarios de la UE ayudan a contextualizar la decisión. Nicolás Pascual de la Parte, a cargo de la Unidad Latinoamérica de la Dirección General para las Relaciones Exteriores del bloque europeo, afirma a la prensa: "El acercamiento con Brasil no es para menoscabar al MERCOSUR, por el contrario, es para que sirva como acelerador en el bloque, como acicate para el acuerdo con la UE, porque para evitar quedar marginados de los flujos de inversión internacional es necesario estar integrados. Los países como la Argentina no generan el ahorro suficiente como para financiar su desarrollo de modo autóctono (...). Es necesario que la Argentina potencie su imagen en el exterior, intensificar el intercambio de visitas de alto nivel, por ejemplo. Además urge acelerar el proceso de integración interna del MERCOSUR y el acuerdo con la UE".¹⁰⁸

El impacto negativo sobre la dirigencia política argentina, por tanto, tiene su lógica. El secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería de nuestro país, Alfredo Chiaradia, señala entonces que se consultó a Brasil y que la respuesta fue que se trató de "una decisión unilateral de Europa". No obstante, admite que su gobierno ha realizado “una observación”:

“En la medida en que las negociaciones comerciales queden afuera de las conversaciones, no nos preocupa el tema. Brasil es un país soberano y puede firmar lo que le parezca, no tenemos objeciones, sólo tuvimos una observación al documento. (...) Hay una parte en la que dice que este acuerdo servirá para empujar las negociaciones con el MERCOSUR y no nos pareció correcto porque las negociaciones son entre dos partes: MERCOSUR y la UE, no entre un país y uno de los bloques. (...) Somos socios y tenemos confianza en Brasil. No romperían el MERCOSUR por la falta de acuerdo con la UE. Pero no hay nadie en la región que pueda hablar por la región. Somos un país grande, tan grande en superficie como la India. Los europeos lo saben. Sin la Argentina no se puede hablar de América del Sur”.¹⁰⁹

Más allá de que el hecho contribuye a que el gobierno argentino reduzca sus expectativas de una profundización del proceso de integración, en particular genera un

malestar con relación a la UE. Faltan sólo meses para la discusión entre el Rey Juan Carlos I y Hugo Chávez, durante la Cumbre Iberoamericana, tras la cual los funcionarios argentinos deberán salir a declarar que su relación con Venezuela y con España son igualmente prioritarias. También falta para la nacionalización de Aerolíneas Argentinas, que inicia un camino de fuertes desencuentros con la corona y el gobierno español. En este escenario por venir, la alianza entre la UE y Brasil parece señalar el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre Argentina y el viejo continente.

Cabe mencionar que quizá el impacto es tal porque hasta entonces el gobierno Kirchner había dado sobradas muestras de intento de acercamiento con la UE, aunque intentando articular una relación entre ambos bloques sobre nuevas bases, menos atadas al acuerdo interregional, lejano en virtud de lo insuficiente de la oferta europea.

En marzo de 2006, durante una Reunión sobre Comercio Internacional y Negociaciones interregionales en París, el ex ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, todavía dentro del arco oficialista, propone "suspender las negociaciones comerciales y reemplazarlas por un nuevo proyecto con impacto económico". La iniciativa apunta a consolidar una asociación especial en la que a Europa le cabría un rol protagónico en materia de financiamiento para bienes públicos regionales. En palabras de Lavagna, "por el desbalance en contra de los intereses del MERCOSUR que podía advertirse en las ofertas de uno y otro lado", un acuerdo comercial es cada vez menos viable, por lo que la relación entre ambos bloques debe orientarse hacia una nueva estrategia.¹¹⁰

En junio, durante un discurso ante el Congreso español, el presidente Kirchner intenta un acercamiento con la UE, ahora en el marco de una tensión creciente con EEUU. Es decir, retorna el viejo esquema del pivoteo entre las dos potencias, con China todavía consolidando su ascenso a la primera línea del sistema internacional. Kirchner afirma en Madrid: "Nosotros aspiramos a profundizar nuestra integración con Europa a través de España. En nuestra región, quien tendría que cumplir ese rol de integración no lo cumple. Estados Unidos nos ofrece procesos de integración que no son beneficiosos para nuestros pueblos. Y cuando estuvimos en crisis tuvimos que arreglarnos solos".¹¹¹

Además de impulsar la integración interregional, Kirchner intenta posicionarse como un interlocutor necesario en el diálogo entre ambos bloques. En este sentido, pide comprensión respecto a la decisión soberana de Evo Morales, duramente cuestionado tras la

nacionalización de los hidrocarburos, que no sólo afecta a Brasil sino, sobre todo, a la española YPF-Repsol. "Hay que comprender lo que pasa en Bolivia, que sufrió años de exclusión. El presidente Morales trata de integrar a Bolivia", sostiene Kirchner.¹¹²

Ambos bloques intentan reflotar las negociaciones en la Cumbre MERCOSUR de Río de Janeiro, en octubre de 2006. No obstante, las posiciones no convergen. "Es verdad que no falta tanto, pero faltan puntos muy importantes", reconoce la comisaria de Relaciones Exteriores del bloque europeo, la austríaca Benita Ferrero Waldner, durante la VI Conferencia Plenaria "Reforzando la asociación empresarial MERCOSUR-UE", realizada el 6 de noviembre.¹¹³ El canciller Taiana retoma lo dicho por Lavagna: "Queremos llegar al acuerdo no sólo desde el punto de vista comercial, sino para la promoción de inversiones. Pero no nos conformaremos con cualquier acuerdo. Necesitamos una vocación de integración como la que vivió Europa, en el marco del crecimiento y la distribución".¹¹⁴

No son suficientes la voluntad de liderazgo y mediación argentinos. La evolución de la postura brasileña, cada vez más flexible a la oferta de los países desarrollados en la Ronda de Doha, y su creciente peso en nuevos foros como BRICS o IBSA, va inclinando la balanza.

En mayo de 2008, durante la Cumbre Iberoamericana de Lima, las tensiones entre Argentina y la UE quedan a la vista. Las intenciones expresadas por el Canciller Taiana esbozan la posibilidad de un acercamiento. En una columna publicada en la prensa, afirma que Argentina, a cargo de la presidencia pro t empore del MERCOSUR, "comprometer  sus mejores esfuerzos" para que los líderes de ambos bloques "reafirmen su voluntad de avanzar positivamente en la negociación y conclusión del aún pendiente acuerdo de asociación birregional, según la fórmula del compromiso equilibrado en los tres grandes capítulos que abarcaremos: político, económico-comercial y de cooperación técnica".¹¹⁵

No obstante, no hay acuerdo posible. La presidente Fernández y el titular de la Comisión Europea, José Manuel Dur o Barroso, sostienen una tensa polémica cuando el segundo sostiene: "Los países del MERCOSUR tienen mucho que ganar en agricultura, pero no van a ganar eso si no hacen concesiones en el ámbito industrial y de servicios... eso debe quedar claro". La mandataria argentina responde: "Esto se está planteando como si fuera un maniqueísmo, de un sí o un no (...). Será absurdo que planteáramos que no vamos

a dar nada en lo industrial, pero que nos den en agricultura. La discusión está en el cuántum (...). Lo importante es ver qué está entregando uno y otro. Aparentemente, puede parecer que los dos entregan lo mismo, pero hay que ver cuánto representa eso para cada parte, según los tamaños de las economías y las condiciones sociales”.¹¹⁶

Consecuencias en la región

Distinguimos cuatro consecuencias de este escenario de mayor presión de las potencias sobre el bloque, a partir de la intensificación de su puja por mayores cuotas de poder en la región: a) se termina la ilusión brasileña (y lulista) de unificar América del Sur bajo un proyecto de integración que combine al MERCOSUR y a la CAN; b) la CAN estalla por diferencias políticas e ideológicas profundas, en tanto que Venezuela y Colombia se convierten en dos focos de tensión que irán encendiéndose desde entonces, despertando un elemento disruptivo de primer orden para una zona de paz como lo es América Latina; c) se establece una división tajante entre los proyectos de integración regional en América Latina, uno en torno al libre comercio con EEUU, otro en torno a un interés conjunto en clave autonomista; d) Uruguay presiona cada vez más para flexibilizar el bloque para adherir al esquema de inserción que propone EEUU, lo que supone la introducción de un foco de tensión importante dentro del propio MERCOSUR.

CAPÍTULO 6. El MERCOSUR entre 2006 y 2008 (segunda parte): Argentina y Brasil, entre la bilateralización de la estrategia integracionista y la divergencia en la relación bilateral

Si bien el envión generado tras el rechazo conjunto al ALCA descomprime un año de tensiones entre Argentina y Brasil por desavenencias entre sendos sectores industriales y cuerpos diplomáticos, los factores que condicionan la estrategia integracionista delimitan un complejo escenario al que no escapa la relación bilateral.

En este contexto, tres características caracterizan la asociación estratégica durante el periodo 2006-2008: a) la convivencia entre una fuerte vocación por sostener la relación especial entre ambos países, apuntalada sobre la sintonía política, con las crecientes asimetrías competitivas, expresadas tanto en la balanza comercial como en el desembarco de compañías brasileñas en el mercado argentino; b) una cierta tendencia a naturalizar la bilateralización de la estrategia, que alimenta las percepciones brasileñas acerca de la conveniencia de un esquema más flexible (como el que supondrá la UNASUR); y c) la creciente divergencia en materia de agenda externa, en particular en la OMC y ante la UE.

Este último aspecto es central. La evolución de las percepciones de la dirigencia brasileña sobre la región, el escenario global, el propio Brasil y el socio argentino la llevan a perseguir el objetivo de convertirse en un jugador global, apoyándose más en su carácter de “free rider” o potencia regional emergente que en el liderazgo efectivo del proceso de integración. En los hechos, ello supone la creciente diferenciación con Argentina, en tanto principal socio en la agenda externa, en su enfoque de las relaciones bilaterales y multilaterales. Desde luego, esto impacta negativamente sobre el interés suramericano.

Por otro lado, la confluencia de las asimetrías industriales bilaterales y el proceso de internacionalización de empresas brasileñas, agudizada durante el periodo 2006-2008, permitirá que las dirigencias brasileña y argentina intenten fortalecer la integración productiva como nueva base para la relación bilateral y el MERCOSUR, aunque se tratará de un esfuerzo muy tímido, condicionado por contradicciones entre la lógica nacional y la regional.

6.1. La sintonía política, ¿divino tesoro o virtual bilateralización de la estrategia integracionista?

Una y otra vez, los presidentes Lula da Silva y Néstor Kirchner, primero, y Lula y Cristina Fernández, después, reivindican el buen momento del vínculo bilateral, asentado sobre las coincidencias ideológicas entre ambos líderes y las variables políticas, económicas y estratégicas comunes. Fundamentalmente, ello ocurre en sendos turnos electorales, lo que le permite a cada mandatario expresar su favoritismo por la continuidad de ambos proyectos nacionales, lo cual presentan como una garantía de profundización de la integración. Pero, más acá del plano discursivo, nos interesa en particular su traducción en acuerdos políticos.

Nos focalizamos en tres acuerdos: a) el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), firmado en mayo de 2006; b) el Sistema de Pago en Moneda Local (SML), firmado en diciembre de 2006 e implementado en octubre de 2008; y c) el Mecanismo de Integración y Cooperación Bilateral (MIDB), firmado en diciembre de 2007. Si el primero y el tercero demuestran que la sintonía política entre los liderazgos de ambos países se traduce en acuerdos bilaterales que, al no consensuarse con las economías más pequeñas del bloque, no conducen a la profundización del MERCOSUR ni al fortalecimiento del interés suramericano –sin que ello suponga el abandono de este último–, el segundo (paso previo a su subregionalización dentro del bloque) sí constituye un interesante intento por fortalecer un interés conjunto en clave autonomista.

El MAC, o las salvaguardas

El 1 de febrero de 2006 el envión integracionista logrado de Mar del Plata y el compromiso renovado entre Argentina y Brasil en Iguazú conducen a la firma del “Protocolo Adicional al ACE 14, Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Equilibrada y Dinámica Del Comercio”, el cual regula la aplicación de las “salvaguardas” en la relación bilateral.

El mismo ha de activarse “cuando las importaciones de un determinado producto originario de un Estado Parte registraren un aumento sustancial, en un período de tiempo

relevante, de forma tal que causaren un daño importante o amenaza de daño importante a una rama de la producción nacional de un producto similar o directamente competidor del otro Estado Parte”.¹¹⁷

El Protocolo incluye dos instrumentos: en primer lugar, un Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), diseñado para reparar el “daño importante” (o prevenir la amenaza de uno) a la rama de producción nacional; en segundo lugar, un Programa de Adaptación Competitiva (PAC), cuyo objetivo es contribuir a la adaptación competitiva y a la integración productiva de la rama de producción nacional.

El MAC es la exigencia argentina, presentada como un modo consensuado de resolver desequilibrios comerciales y permitir el fortalecimiento del desarrollo industrial argentino, mientras que el PAC es la contra-exigencia brasileña, un programa de reindustrialización complementario que obliga al gobierno importador a monitorear y estimular la industria local.

Las críticas surgen sobre todo del lado brasileño.¹¹⁸ La FIESP lo define en un como un “paso atrás en el proceso de integración regional”, al cual reciben con “sorpresa y perplejidad”. El director de su departamento de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, Roberto Giannetti da Fonseca, sostiene: “lo que estamos creando es un régimen administrado, no un área de libre comercio o una unión aduanera”, y define al MAC como un “castigo”: “un país que tiene éxito, que corrió riesgos, es castigado por crecer y ocupar espacio en el mercado”.¹¹⁹

El ex ministro de economía argentino, Roberto Lavagna, reemplazado ya por Felisa Micheli al frente de la cartera pero principal impulsor del acuerdo, sale en su defensa: "Esto se negoció desde septiembre de 2004 con una gran resistencia del empresariado de San Pablo, con visión de corto plazo, y en definitiva va a favorecer a todos". El secretario de Industria argentino, Miguel Peirano, sostiene que el mecanismo "es fundamental para favorecer las inversiones".¹²⁰

El canciller de Brasil, Celso Amorim, también responde a las críticas de los empresarios brasileños: "Es natural que aquellos que están exportando más vean de manera crítica cualquier tipo de cuadro jurídico que permite más restricciones. Pero es necesario ver que no sirve pensar que se puede tener la torta y comerla al mismo tiempo: la Argentina

tiene que tener su espacio para reindustrializarse", sostiene, y asegura que el MAC "será utilizado con moderación y en forma equilibrada".¹²¹

El primer argumento implica que el beneficio para el país importador queda definitivamente vinculado al esfuerzo por impulsar la inversión tecnológica y una política industrial focalizada. Pero quizá sea el segundo argumento el verdadero aliciente para la industria brasileña, pues el mecanismo se presenta como una institucionalización de las hasta entonces medidas unilaterales de restricción de exportaciones, es decir, una potencial garantía de una mayor transparencia y previsibilidad en el comercio bilateral.

De cualquier modo, el MAC genera malestar entre los socios menores, que se sienten excluidos de las decisiones entre Brasil y Argentina. Aunque las autoridades brasileñas y argentinas afirman que han de evaluar la extensión del mecanismo al MERCOSUR, ni Paraguay ni Uruguay se muestran interesados. Ello, junto a la resistencia del Congreso brasileño a ratificar el protocolo, debilita al propio mecanismo bilateral y las posibilidades de ser aplicado efectivamente.¹²²

El SML, o la "desdolarización"

El Sistema de Pago en Moneda Local apuesta a evitar la conversión al dólar de las transacciones comerciales bilaterales. La carta de intenciones bilateral, destinada a implementar un proyecto piloto, es firmada en diciembre de 2006, pero el mecanismo recién se implementa el 6 de octubre de 2008, por demoras en la definición de la operativa.

La iniciativa comienza a discutirse en julio de 2006, durante la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en Córdoba (la misma en la que se firma el Protocolo de Adhesión de la República de Venezuela), todavía en el marco de las conversaciones en torno a una potencial moneda común, un objetivo cada vez más remoto a raíz de las claras divergencias en materia de coordinación macroeconómica.

La intención formal es ahorrar costos operativos en la intermediación bancaria y evitar la burocracia. El objetivo político es avanzar en dirección al interés conjunto en clave autonomista, no sólo por el aspecto simbólico de "desdolarizar" el comercio bilateral, sino por la presentación de la medida como un primer paso hacia una integración financiera y como un modo de reducir la exposición de ambas economías ante la crisis internacional.

Desde el principio hay voces en contra de la iniciativa, que resulta optativa. El presidente de la Cámara Argentina de Exportadores (CERA), Enrique Mantilla, afirma a la prensa que el SML “es complejo y a la gente que exporta no le gusta por el riesgo cambiario; este tipo de instrumentos pueden planificarse cuando hay una historia de estabilidad monetaria, con Europa (...). Los exportadores prefieren que se respeten las prácticas actuales; si se puede optar, elegirán al dólar”.¹²³

La mayoría de las transacciones, como las del complejo automotriz, dependen de filiales de empresas extranjeras que operan en dólares, por lo cual el proyecto no recibe el apoyo necesario desde el sector bancario-empresario y se orienta fundamentalmente a las pymes.

Siete meses después de su implementación efectiva, sólo el 0,5% del intercambio comercial bilateral utiliza el SML.¹²⁴

En el MERCOSUR, al contrario de lo ocurrido con el MAC, resulta más factible una posición común. La Decisión 28/06 del CMC, firmada en la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en Brasilia, en diciembre de 2006, se decide “Apoyar los trabajos realizados por los Bancos Centrales de la Argentina y del Brasil para la creación de un sistema de pagos de las transacciones comerciales en monedas locales”.

Así mismo, se dispone “Estimular los estudios de las condiciones necesarias para que, en el caso de que el nuevo sistema de pagos se desarrolle satisfactoriamente a nivel bilateral, pueda ser ampliado a los demás países que así lo deseen”.

El MICB, o la rebilateralización

El MICB es firmado en diciembre de 2007, ya con la presidente Cristina Fernández por el lado argentino. Las bases del acuerdo quedan sentadas en noviembre, durante una visita de la nueva mandataria a Brasilia. En primer lugar, se decide crear una comisión estatal de cooperación bilateral, encargada de proponer metas, objetivos y plazos concretos para profundizar la integración, de acuerdo a una agenda por temáticas y no por ministerios. El nuevo esquema responde a un intento por dinamizar las gestiones conjuntas, tal como lo admite la presidenta Fernández ante la prensa: "Permitirá un funcionamiento más ágil (...). Las reuniones deben dejar de ser discusiones y arrojar resultados concretos".¹²⁵ En segundo

lugar, se definen los temas prioritarios a tratar por el nuevo ente. Marco Aurelio García explica al respecto: "La agenda prioritaria de la comisión involucrará energía, desarrollo en defensa y en materia espacial y nuclear".¹²⁶

En opinión de Lincoln Bizzozero (2008), el MICB presenta puntos a favor y en contra, que sintetizamos de la siguiente forma: a) intenta abrir una etapa de regionalización sobre bases locales y territoriales, que supone la incorporación de nuevos temas (fronteras, articulación de cadenas productivas, redes de PYMES e implementación de políticas sociales) y de temas "sensibles" (política exterior, energía, infraestructura, tecnología, transporte, industria y defensa); b) supone una "superación institucional" en virtud de la diversidad y mayor horizontalidad de las instancias de articulación de dicha agenda; c) detrás de este "nuevo modelo estratégico regional" subyace la orientación de los países de la región (incluido Argentina) hacia objetivos funcionales a la política de Brasil con respecto a su espacio territorial, elemento prioritario en la agenda brasileña para la región, a partir de sus extensas fronteras; y d) su implementación pone en evidencia que los cambios en la estrategia integracionista no logran plasmarse en debates del espacio colectivo regional, lo que afecta la visibilidad del nuevo modelo y de los avances registrados (2008: 16-17).¹²⁷

Síntesis de los acuerdos MAC, SML y MICB

En síntesis, los tres acuerdos analizados demuestran que la relación bilateral entre Argentina y Brasil durante el periodo 2006-2008 se caracteriza por una cierta tendencia hacia la profundización de un vínculo eminentemente bilateral.

El MAC-PAC y el MDCB ponen en evidencia tanto el fortalecimiento de la relación bilateral tras el envión generado por el rechazo conjunto del ALCA y el peso ascendente de la dimensión política en el proceso de integración, como la incapacidad de Brasil y Argentina para convertirse en los líderes suramericanos que pretenden ser para llevar a cabo la profundización del bloque. Sólo el SML supone un avance en esa dirección, aunque uno frágil precisamente por el entramado de dependencia de las economías suramericanas, cuyos tejidos productivos se caracterizan por su alto índice de extranjerización, como

ocurre en el sector automotriz –y, por tanto, de jugadores que poco tienen que ganar con la “desdolarización”.

Otros acuerdos bilaterales que se tornan sub-regionales

Durante el periodo 2006-2008, Argentina y Brasil motorizan algunos importantes acuerdos MERCOSUR, como el Código Aduanero MERCOSUR o la Reforma Institucional del bloque (los vinculados a las asimetrías en el bloque serán reseñados más adelante, en el apartado sobre la integración productiva).

No obstante, sucesivas prórrogas dan cuenta de la incapacidad del fortalecimiento del vínculo bilateral para liderar la profundización del bloque.

En 2006, se crea un Grupo Ad Hoc para redactar el Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR, dependiente del GMC y conformado por funcionarios especializados en materia aduanera y derecho tributario. Aunque la fecha definida para la entrega del documento es antes de finalizar el primer semestre de 2007 (Decisión 25/06 CMC), luego se prorroga hasta el segundo semestre de dicho año. En 2007 vuelve a prorrogarse hasta mayo de 2008 (Decisión 55/07). Finalmente será aprobado recién en 2010, durante la Cumbre MERCOSUR en la provincia de San Juan, Argentina (Decisión 27/10).

En cuanto a la reforma institucional del MERCOSUR, también se prorrogan los plazos para que el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel (GANRI), creado en 2006 para elaborar una propuesta integral (Decisión 29/06 CMC), eleve su documento al GMC. Primero se lo prorroga hasta diciembre de 2007, después hasta junio de 2008 (Decisión 17/07) y luego hasta el 30 de junio de 2009 (Decisión 56/07).

Cabe mencionar los lineamientos de la demorada reforma: reestructuración de los órganos decisorios del MERCOSUR y de sus foros subordinados, incluyendo sus competencias; perfeccionamiento del sistema de incorporación, vigencia y aplicación de la normativa del MERCOSUR; analizar la posible creación de órganos en el ámbito del bloque para la administración de políticas comunes; optimización de las funciones y competencias de la Secretaría del MERCOSUR; perfeccionamiento del sistema de solución de controversias; la adopción de un presupuesto que financie integralmente la estructura

institucional del MERCOSUR; y ajustes al Protocolo de Olivos en base a propuestas de los socios del bloque.

En 2007, corresponde mencionar, se crea el Grupo de Trabajo Ad Hoc para la incorporación de Bolivia como Estado Parte del MERCOSUR (Decisión 01/07 CMC).

Política exterior: de la convergencia a la divergencia

De acuerdo con Raúl Bernal-Meza, hacia 2008 en Argentina se puede advertir la consolidación de percepciones críticas sobre las relaciones con Brasil, centradas en dos aspectos. Por un lado, la identificación de cuatro problemas claros: a) la modificación de sus criterios sobre la integración; b) la diferente jerarquía constitucional de las normas jurídicas que se relacionan con la institucionalidad del MERCOSUR; c) las desigualdades en productividad de los respectivos sectores industriales; y d) la convicción de que Brasil estaría negociando acuerdos comerciales con la UE al margen de la fórmula “4+1” acordada por el bloque. Por el otro lado, la creencia de que el gobierno de Lula ha adoptado, finalmente, la visión realista de Itamaraty, según la cual Brasil es un actor global que tiene capacidad autónoma de negociar tanto en ámbitos bilaterales como multilaterales (2008a: 169).

¿Pero qué supone esta visión “realista” en relación a la región? ¿Y en qué frentes se verifica la divergencia que genera entre Argentina y Brasil?

Para responder al primer interrogante, seguimos a Souto-Maior (2006), quien sostiene que “Es normal que un país con las dimensiones territorial, demográfica y económica alcanzadas por el Brasil aspire a tener, en el escena internacional, un papel más significativo que el tenido hasta ahora. Dentro de ese mismo orden de ideas, es todavía más natural que, por su peso relativo, se perciba en la posición de ‘primus inter pares’ en América del Sur (2006: 57).

Las percepciones sobre la región, el escenario global, el propio Brasil y el socio argentino llevan a la dirigencia brasileña a perseguir el objetivo de convertirse en un jugador global, más apoyado en su carácter de “free rider” o potencia regional emergente que en el liderazgo efectivo del proceso de integración. En los hechos, ello supone la

creciente diferenciación con Argentina, en tanto principal socio en la agenda externa, en su enfoque de las relaciones bilaterales y multilaterales.

En 2006, todavía se encuentra una postura común en torno al FMI, la ONU y la OMC.¹²⁸

Respecto al FMI, en septiembre los países del MERCOSUR definen, durante un encuentro en Río de Janeiro, que el Fondo desarrolle líneas de crédito contingentes de utilización automática y sin condiciones.¹²⁹

Respecto a la ONU se acuerda presentar documentos consensuados en algunas de las comisiones de la asamblea (desarme, derechos humanos y asuntos migratorios). “La intención es que el MERCOSUR tenga una visibilidad mucho mayor ante el mundo, y en los temas en que se puedan coordinar las intervenciones se avanzará”, indica el vicecanciller argentino, Roberto García Moritán.¹³⁰

En cuanto a la OMC, en septiembre se revitaliza el Grupo Cairns, compuesto por 18 países en vías de desarrollo, exportadoras de productos agropecuarios, para reclamarle a las potencias que se reanuden las negociaciones multilaterales, para poner fin a los subsidios agrícolas.¹³¹

No obstante, ya en abril, tras la renuncia del ministro de Economía Palocci, hay señales en la economía brasileña en torno a una nueva orientación, que supone depreciar el real y abrir la economía. A pesar del rechazo inicial de la FIESP, la inquietud queda instalada.¹³²

En abril de 2007, de cara a las negociaciones en la OMC, Brasil parece consolidar esta nueva postura, con la cual aborda su nuevo protagonismo en la Cumbre de Potsdam.

Durante una conferencia de prensa, el secretario de Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Alfredo Chiaradia, reconoce que aunque “en teoría” las posiciones de los socios suramericanos son “iguales”, “puede ser que un país esté más preparado para ofrecer más y pedir menos; esto pasa cuando alguien quiere mucho algo”. Por su parte, el jefe del Departamento de Comercio de la UIA, Roberto Pons, manifiesta que “Algunos sectores brasileños están dispuestos a la apertura industrial porque prevén ganar mercados de países en vías de desarrollo”.¹³³

En junio, durante la reunión preparatoria de la Cumbre MERCOSUR en Asunción, Paraguay, Chiaradia vuelve a hacer declaraciones que evidencian las diferencias con Brasil:

admite que hay "asimetrías en la participación de cada uno en el proceso de negociaciones" y señala que "eventuales divergencias entre los miembros del MERCOSUR pueden llegar a tener un impacto en el bloque (...) y traer problemas de imagen al MERCOSUR (...). Si alguien pretende convalidar un acuerdo en la situación desequilibrada actual, nos obligará a algunos en el MERCOSUR a reaccionar fuerte".¹³⁴

Luego vendrá la ya reseñada asociación estratégica entre Brasil y la UE, reseñada en el capítulo 5, y la aceptación por parte de Brasil de la oferta de los países desarrollados en OMC, eje del capítulo 10.

Por otra parte, el mayor avance en el frente externo del MERCOSUR durante el año 2007 se produce en diciembre, cuando se firma un tratado de Libre Comercio con Israel, el primero con un país fuera de la región.¹³⁵

En 2006, el bloque había firmado otros acuerdos, aunque de menor profundidad: Acuerdo Marco de Comercio entre el MERCOSUR y la República Islámica de Pakistán (Decisión 07/06); Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional, con Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela (Decisión 16/06); y Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Cuba (Decisión 20/06).

En 2008 se firman además el Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y el Reino Hachemita de Jordania (Decisión 28/08) y el Acuerdo Marco para el Establecimiento de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Turquía (Decisión 29/08).

En cuanto al acuerdo con Israel, la resistencia de la Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes Agroquímicos sirve como ejemplo del malestar empresario argentino frente a la liberalización que propone Brasil, pero también del esfuerzo infructuoso del gobierno Fernández por promover entre el empresariado una mayor vocación por conquistar nuevos mercados.

Tras un encuentro entre la Cancillería y cámaras empresariales, realizado en diciembre de 2006, el subsecretario de Integración Económica Americana, Eduardo Sigal, comenta: "Estuvimos conversando para que los empresarios tomen papeles más activos (...) El mundo tiende a una mayor liberalización. No tenemos que tener tanto miedo a dar pasos hacia eso. Hay algunas cámaras que tiran para atrás".¹³⁶

6.2. El comercio bilateral, en "una relación complicada"

Un correcto abordaje del comercio entre Argentina y Brasil durante el periodo 2006-2008 supone atender dos elementos de forma simultánea: las asimetrías industriales bilaterales y el proceso de internacionalización de empresas brasileñas. Ambas variables permitirán que las dirigencias brasileña y argentina intenten fortalecer la integración productiva como nueva base para la relación bilateral y el MERCOSUR, aunque se tratará de un esfuerzo muy tímido, condicionado por contradicciones entre la lógica nacional y la regional de ambos países.

Asimetrías bilaterales

En mayo de 2006, se cumplen 36 meses consecutivos de déficit argentino en la relación comercial, aunque el superávit argentino, que supo estar presente durante todos los '90, ya desaparece en 2002.¹³⁷ Conviene profundizar un poco en esta cuestión.

De acuerdo a Marta Bekerman y Cecilia Rikap (2010), se registra un proceso muy asimétrico en relación a las tendencias a la regionalización en el comercio bilateral de bienes industriales. Argentina tiende a concentrar sus compras de manufacturas industriales en Brasil, para luego venderlas al resto del mundo. Hilando fino, el patrón responde a la conjunción de dos tendencias: la disminución de la regionalización de diversas exportaciones argentinas y el aumento en la regionalización de las importaciones industriales argentinas de ciertos rubros (2010: 187).

Por un lado, se verifica una tendencia a la disminución de la regionalización de diversas exportaciones argentinas (salvo en ciertos rubros del sector petroquímico). En buena parte, se explica por una reducción en las exportaciones a Brasil, pero también por un aumento en las dirigidas al resto del mundo (2010: 187).

Por el otro, el aumento en la proporción de importaciones desde Brasil y la caída en las originadas en el resto del mundo se traduce un aumento en la regionalización de las importaciones industriales argentinas de ciertos rubros, en los cuales Brasil se impone como principal proveedor, menos por un desvío ineficiente de comercio que por un desarrollo de nuevas ventajas comparativas en la economía brasileña. Esto último se

verifica en que, en los rubros en cuestión, Brasil registra una marcada expansión de sus exportaciones al resto del mundo (entre el 80% y el 300%), lo que exhibe su grado de desarrollo de procesos de aprendizaje (2010: 187).

Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones brasileñas hacia terceros mercados hace que Brasil presente, incluso ante el importante aumento de las importaciones argentinas, un proceso de desregionalización de sus exportaciones a nuestro país (en el período 1997-1998 enviaba a Argentina el 21% de sus exportaciones MOI, porcentaje que se reduce al 15% en 2005-2006) (2010: 187).

En este punto, Bekerman y Rikap señalan que, en el caso de ciertos bienes industriales, es precisamente el comercio con Argentina el que garantizó a Brasil el impulso necesario para desarrollar sus ventajas comparativas dinámicas expandirse luego hacia el resto del mundo (2010: 187-188).

Detrás de mutuos reclamos bilaterales por el rumbo de las relaciones comerciales, subyace esta yuxtaposición de tendencias referidas a los patrones de desarrollo industrial nacional.

Si Argentina reclama que se contemplen las asimetrías y la necesaria protección de su industria como condición de su desarrollo competitivo, Brasil argumenta que la ayuda prestada ha sido suficiente y que, junto a la flexibilización doméstica, su socio debiera optar por imitarlo y ser más agresivo ante terceros mercados.

Por ejemplo, tras el acuerdo por las salvaguardas, y en el marco de la campaña presidencial en 2006 (que le exige una posición más dura al gobierno lulista respecto a su vecino), Brasil agudiza sus cuestionamientos contra las restricciones internas argentinas (cupos solicitados en 2004 para electrodomésticos y línea blanca, como heladeras, cocinas y lavarropas).

En abril, el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio brasileño, Luis Furlan, afirma a la prensa durante una visita a Buenos Aires: "Para mí es muy difícil entender cómo la industria argentina, con la ventaja cambiaria que tiene de tres pesos por dólar (aquí la relación es de 2,13 reales por dólar y la tendencia es a seguir revalorizándose), tasas de interés mucho menores que las nuestras y un crecimiento local de la economía, no aumenta con mayor velocidad sus ventas a Brasil (...) Quizá la Argentina necesite dar un paso adelante, como dio Brasil con el gobierno de Lula, y salir a vender los productos".¹³⁸ En

junio, el ministro agrega: "La fotografía de la Argentina de hoy es mucho mejor que la de dos años y medio atrás, cuando la Argentina dijo que tenía problemas. (...) En aquel momento, comprendimos sus problemas; ahora traten de entender el nuestro. Las empresas brasileñas perdieron competitividad".¹³⁹ En agosto, el ministerio sienta una dura posición a través de un comunicado oficial: "El gobierno brasileño reiteró una vez más que la contribución para el desarrollo de la industria argentina ya fue dada".¹⁴⁰

La internacionalización de empresas brasileñas

Aquí seguimos el estudio de Perrotta, Fulquet e Inchauspe (2010), para quienes la cuestión es definir si el progresivo dinamismo de la inversión brasileña dentro de la región y la proyección internacional de las firmas brasileñas puede convertirse en un pilar dinamizador del desarrollo económico regional y de las estrategias de complementación productiva.¹⁴¹

De acuerdo con dicho estudio, aunque resulta demasiado pronto para saber si las inversiones brasileñas en la región lograrán o no traducirse en una estrategia de integración productiva regional, la internacionalización de las empresas brasileñas parece estar todavía lejos de constituirse como un pilar dinamizador del proceso de integración. Más bien, incentiva la interacción entre firmas de capital concentrado, a la vez que promueve una articulación entre actores económicos y actores gubernamentales alineada con la estrategia brasileña de proyección global, incluso contradiciendo, en ciertos aspectos, la estrategia de proyección regional del Estado brasileño (2010: 21).

[Insertar cuadro 1 aquí]

Corresponde hacer cuatro observaciones acerca de este proceso.

Primero, el principal destino de las inversiones son los países del MERCOSUR (Argentina, Uruguay y, en menor medida, Paraguay), aunque se verifica un interés creciente por los mercados andinos (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia). Segundo, la expansión regional de los capitales brasileños es liderada por un conjunto de firmas y grupos económicos que se orientan casi de forma excluyente a actividades de bajo

dinamismo. Apoyados en su posición dominante en sus mercados respectivos, apuestan fundamentalmente a la explotación de recursos naturales y a la elaboración de ciertos commodities industriales, sectores donde la capacidad de traccionar la incorporación de valor agregado y la integración productiva es limitada. Tercero, el proceso de interacción “informal”, motorizado por la expansión material de los capitales brasileños en la región, contrasta con los escasos avances en materia institucional. Pues la demora en la aprobación del Protocolo de Inversiones del MERCOSUR obedece precisamente, entre otros factores, a la resistencia brasileña. Esto sería expresión de “la construcción de un canal empresarial ad hoc que traspasa los marcos normativos existentes dentro de los bloques de integración”. Cuarto, la proyección externa de los capitales brasileños es inescindible de dos elementos relativos a la singular trayectoria seguida por Brasil, que lo diferencian de sus vecinos: el sostenimiento de una política industrial y un posicionamiento defensivo, expresado en la participación accionaria del Estado en sectores considerados estratégicos por su posicionamiento internacional, como en los casos de Petrobras y Embraer, entre otras compañías (2010: 21-22).

En cuanto a la reacción argentina a este fenómeno, lo cierto es que genera reacciones mezcladas, las cuales expresan los dilemas que intentan resolver estudios como recién citado. Al mismo tiempo que se hace sentir la extranjerización de parte del complejo industrial argentino, también parece más factible un consenso en torno a la integración productiva y el equilibrio en la balanza comercial.

En marzo de 2008, durante un seminario empresarial organizado por la Cancillería y la FIEP, el gobernador de Buenos Aires, Daniel Scioli, diserta sobre "las ventajas competitivas de invertir en el territorio provincial", destino del 62% de las inversiones brasileñas. "Estamos adaptando la infraestructura para adecuarla al crecimiento sostenido y poder responder a nuevas demandas", agrega el mandatario. El diagnóstico en la dirigencia argentina que subyace en las declaraciones de Scioli es que, a partir de la internacionalización, los industriales brasileños van flexibilizando su postura respecto a las demandas de un mayor equilibrio desde el lado argentino.¹⁴²

A la hora de apuntalar la internacionalización de los jugadores brasileños, resultan centrales los instrumentos dispuestos por el Estado brasileño, como los créditos del BNDES o la Agencia de Promoción de Exportaciones (APEX). Al asumir su segundo mandato, en

enero de 2007, Lula anuncia el lanzamiento del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que fortalece aquellos instrumentos, a partir del diagnóstico de que sólo una mayor inversión pública, sobre todo en infraestructura, permitirá un mayor crecimiento.¹⁴³ Esta nueva etapa en su gobierno, que combina el freno a las privatizaciones, un mayor dinamismo de las empresas públicas, un aumento sostenido del salario mínimo y cierta reducción progresiva de la tasa de interés, junto con el sostenimiento de las metas de superávit fiscal, inflación controlada y altas tasas de interés, permite al Estado brasileño recuperar su rol de “inductor del crecimiento” que el Estado (Natanson, 2014: 70-72).

Por otro lado, más allá de formar parte de una estrategia de inserción en el mercado mundial, el desembarco de capitales brasileños en la economía argentina (en los sectores textil, calzado, petróleo, cemento, carnes, siderúrgico, minero, químico y de maquinaria agrícola, entre otros) obedece a que allí encuentran un tipo de cambio más competitivo, mano de obra capacitada y una economía en crecimiento, a la vez que así evitan las trabas allí implementadas contra las importaciones.

La integración productiva

Así, la interacción entre ambos procesos, el de profundización (y asimilación) de las asimetrías industriales bilaterales y el de internacionalización de los capitales brasileños, conduce a las dirigencias brasileña y argentina a intentar apostar a la integración productiva.

Tras comenzar a discutir en julio de 2006 las pautas que conformarían el Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional, los países del MERCOSUR lanzan el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR. Los fundamentos de la Decisión 12/08 del CMC, firmada el 30 de junio de 2008, en San Miguel de Tucumán, sede de la cumbre del bloque, consideran que el programa “fortalecerá la complementariedad productiva de las empresas del MERCOSUR, principalmente PYMES, y profundizará el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes”. Para ejecutar dicho programa, se crea el Grupo de Integración Productiva (GIP), dependiente del GMC.

En este sentido, hacemos propias las consideraciones de Damían Paikin (2012a), para quien el refuerzo del concepto de integración productiva, como alternativa a la mirada comercialista de la estrategia integracionista, es una respuesta a la continuidad del déficit comercial. Dicha respuesta permite a la dirigencia política argentina volver a identificar el rol de la región en el desarrollo de las potencialidades industriales argentinas. Así, la integración productiva se presentada como un mecanismo redistributivo (2012a: 69).

No obstante, conviene insistir en que el proceso de internacionalización del capital brasileño también forma una parte importante de este nuevo paradigma. Y ello mismo contribuye a explicar los límites en su implementación y las contradicciones en su ejercicio.

Así entendemos la advertencia realizada por Paikin, cuando señala que si la integración productiva se traduce en mera adquisición de empresas o su fusión bajo control de la casa matriz brasileña, se puede producir una ruptura permanente del sentido de unificación de los conceptos de desarrollo y región. Un ejemplo de ese riesgo, que menciona el propio Paikin, es el pedido del BNDS (en parte controlador y en parte financista del proyecto) a la compañía minera Vale para que incorpore proveedores brasileños en un proyecto internacional, poniendo en evidencia una tensión irresuelta en la búsqueda de avanzar al mismo tiempo en el marco nacional y regional (2012a: 69-72).

Por otro lado, el Programa de Integración Productiva se complementa con la creación del Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pymes involucradas en iniciativas de integración productiva (Decisión 12/08 CMC) y del Fondo MERCOSUR de Garantías para Pymes, dotado de US\$ 100 millones (Decisión 41/08 CMC).

A su vez, a la hora de considerar la importancia de este programa para Uruguay y Paraguay, éste debe complementarse con otros instrumentos creados previamente: a) el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) (Decisión 17/06 CMC), cuyo objetivo es “financiar programas para promover la convergencia estructural; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”;¹⁴⁴ b) la modificación del Régimen de Origen del MERCOSUR (Decisión 16/07 CMC), para contemplar las diferencias de las estructuras productivas entre los socios del bloque;¹⁴⁵ y c) la ampliación de las excepciones permitidas al AEC,

diferenciando a Argentina y Brasil (100 ítems hasta 2009) de Uruguay y Paraguay (100 ítems hasta 2015) (Decisión 59/07 CMC).

Dos casos puntuales del comercio bilateral: la industria automotriz y el trigo

Dos aspectos puntuales del comercio bilateral merecen ser analizados, pues constituyen, por distintos motivos, factores prioritarios en ambas dirigencias políticas: la política automotriz común y la cuestión del suministro argentino de trigo, que termina teniendo un impacto muy negativo sobre la estrategia integracionista. Si el primer elemento pone de manifiesto tanto la voluntad de Brasil respecto a los reclamos argentinos como el peso de las multinacionales en la estrategia integracionista, el segundo demuestra el modo en que los factores internos en Argentina tornan muy complejo apostar a la relación bilateral y abonan la ya creciente intención brasileña de tornarse autosuficiente.

*La Política Automotriz del MERCOSUR*¹⁴⁶

En junio de 2006, alertado por el incremental déficit sectorial, candente en el rubro autopartes, el gobierno argentino reclama que se postergue el vencimiento del régimen de regulación del sector (definido originalmente en 2002 y prorrogado por tres meses en marzo de 2006). Así mismo, pretende que sea cada compañía automotriz, y no el sector en su conjunto, el que mantenga un intercambio equilibrado con Brasil, y que a su vez se incremente la cantidad de piezas locales de los vehículos nacionales.¹⁴⁷

El 20 de junio, cuando comienzan las negociaciones, Furlan sienta posición: "Ya deberíamos tener libre comercio, si no fuera por las cicatrices que dejaron las crisis económicas de fines de los 90. Ahora, nosotros creemos que el destino del sector automotor es el libre comercio, que es el primer mandamiento del MERCOSUR".¹⁴⁸

El día 26 hay acuerdo: el libre comercio debe esperar. Las nuevas condiciones del "flex", como se denomina al régimen que limita el desbalance comercial de autos y autopartes, serán más favorables para Argentina.¹⁴⁹ Por cada dólar importado, ahora se puede exportar US\$ 1,95 libre de aranceles (antes el límite era US\$ 2,60); con un año de transición que establece el límite en los US\$ 2,10.¹⁵⁰

Finalmente, en abril de 2008, en vísperas del vencimiento de dicho pacto, Argentina acepta iniciar la liberalización del sector, pero sólo desde 2013, una meta que efectivamente se cumplirá.

No obstante, no toda la negociación resulta de acuerdo al interés argentino. Hasta su caducidad, el flex se medirá promediando el intercambio de todas las automotrices en general y no a cada una en particular. La intención del gobierno argentino en este sentido era presionar a aquellas empresas que tienden a disminuir su producción en el país, como Renault y Fiat.¹⁵¹

Por otro lado, cabe mencionar algunas semblanzas acerca de la evolución de la PAM en relación a aquellos planteos teóricos que consideran beneficioso el comercio sur-sur de bienes industriales.

Aunque inicialmente ayudó a sostener el superávit comercial bilateral argentino por medio de las crecientes exportaciones a Brasil, la evolución de las importaciones de autos y piezas provenientes de Brasil contrarrestan aquella tendencia. Sin embargo, también debe considerarse el importante grado de diversificación logrado por las exportaciones argentinas al resto del mundo en el rubro automotriz. Brasil sigue siendo el principal destino de los autos y partes fabricados en nuestro país, pero existen otros destinos cuya importancia resulta creciente. Es decir, si bien Brasil va disminuyendo las compras de autos y piezas, Argentina puede desviar y expandir sus exportaciones hacia otros países (Bekerman y Rikap, 2010: 187-188).

El trigo argentino, alimento para la autosuficiencia brasileña

Entre fines de 2007 y principios de 2008 los problemas en el suministro argentino de trigo suman una excusa más para un Brasil que pretende volverse autosuficiente respecto a la región.

La dependencia de Brasil en este rubro es importante. De los 10 millones de toneladas de trigo que consume anualmente, importa la mitad. Entre lo importado, el 90% es trigo argentino, que genera unos US\$ 750 millones. El AEC para el trigo extrazona es del 10%.

Las tensiones en torno a esta cuestión comienzan en mayo de 2006, cuando el gobierno argentino interviene sobre el mercado cerealero para regular las exportaciones. El

conflicto se agudiza desde en noviembre de 2007, cuando aquél además cierra el registro de exportaciones para garantizar el abastecimiento del mercado local y suma dudas respecto al suministro de trigo a Brasil, cuyo gobierno en febrero de 2008 elimina unilateralmente los aranceles extrazona.

Desde luego, el argumento es utilizado por la prensa ligada a las cámaras agropecuarias argentinas, que presionan al gobierno para que liberalice el sector y disminuya las retenciones a las exportaciones. Sin embargo, en los hechos el tema sí contribuye a debilitar el proceso de integración.

Veamos la secuencia. En mayo de 2006, ante la regulación del mercado cerealero argentino por parte del gobierno de Kirchner, la industria molinera de Brasil, nucleada en la Asociación Brasileña de la Industria del Trigo (ABITRIGO), presiona al gobierno de Lula para negocie con Argentina la suspensión del AEC para importar trigo desde otros mercados (EEUU, Canadá y Polonia). El presidente de la entidad, Francisco Hosken, afirma a la prensa: "Se tomó una medida unilateral que nos sorprendió; la agenda del MERCOSUR es para los dos. ¿Qué confianza hay si se cambian de forma unilateral las reglas de comercio?"¹⁵²

En diciembre de 2007, tras el cierre del registro de exportadores argentinos, José Honorio De Tofoli, de la misma entidad, vuelve a reclamar: "El hecho de que los registros se abren y cierran no nos deja demasiadas seguridades respecto del abastecimiento, y nos lleva a procurar trigo de otras procedencias, pese a que tengamos que pagar un impuesto de importación cuando compramos fuera del MERCOSUR".¹⁵³

El asunto suma mayor complejidad cuando, a las dudas en torno al suministro de trigo, se suma la llegada masiva de harinas argentinas a Brasil, que pasan de 300.000 toneladas en 2006 a 600.000 en sólo un año, favorecidas por una menor presión impositiva del lado argentino (las retenciones son del 28% para el trigo y 10% para la harina). En enero de 2008, el ministro de Agricultura brasileño, Reinhold Stephanes, advierte que si la penetración llega a ser entre el 10 y el 15% del mercado, su país impondrá algún tipo de sobretasa aduanera.¹⁵⁴

Finalmente, en febrero, la Cámara de Comercio Exterior brasileña (Camex), suspende unilateralmente el AEC hasta el 30 de junio o hasta acumular un millón de toneladas.

Desde las cámaras cerealeras argentinas muestran cierta comprensión: "Sacando el arancel, el trigo argentino sigue siendo 80 dólares más barato que el de otros orígenes; lo que pasa es que se está acabando. En definitiva, esto ni va a dañar el mercado argentino ni va a mejorar el brasileño", expresa Santiago Cameron, presidente de la Asociación Argentina Pro Trigo (Aaprotrigo).¹⁵⁵

En febrero, el gobierno brasileño solicita que el gobierno argentino abra el registro de exportadores al menos para Brasil, de modo de asegurar un envío regular y estable.¹⁵⁶

En abril, ante la negativa a aquel pedido, con la Argentina atravesada por el conflicto con los ruralistas a partir de las retenciones móviles, Brasil impulsa un plan nacional para autoabastecerse de cereales. El ministro Stephanes sostiene que "Brasil está produciendo el 40 por ciento de sus necesidades de trigo y pretende en la próxima zafra lanzar un programa de incentivos para volver a producir el 60 por ciento de sus necesidades".¹⁵⁷

Luego, en julio, al anunciar el Plan Agrícola para la cosecha 2008-2009, que busca producir 150 millones de toneladas de granos en un año, el presidente Lula expresa que el aumento de los precios de los alimentos por la baja oferta tiene que ser tomado como una ventana de oportunidad: "Lo que para otros es una crisis, Brasil tiene que encararlo como una oportunidad para transformarnos de verdad en el granero del mundo".¹⁵⁸

Finalmente, durante la cumbre MERCOSUR en San Miguel de Tucumán, en julio, la presidenta Fernández libera 500 mil toneladas de trigo para enviar a Brasil, lo que permite descomprimir la situación.¹⁵⁹

No obstante, el daño está hecho.¹⁶⁰ La dirigencia brasileña refuerza sus percepciones en favor de la autosuficiencia. Como con el gas boliviano, que lleva a Lula a hablar de la dependencia como un "error estratégico", la cuestión del trigo argentino abona la idea de un Brasil cuyos objetivos de soberanía e independencia incluyen depender menos de la región a la cual se integra.

CAPÍTULO 7. La estrategia integracionista y el proyecto global de Brasil

Desde el quiebre del consenso neoliberal, el debate por la integración regional en la región, en particular dentro del MERCOSUR, se encuentra inmerso en dos grandes tensiones: la primera, la generada en la región ante el accionar de las potencias mundiales en la región; la segunda, la registrada entre los distintos proyectos de integración de cada país del bloque. Respecto a la segunda, resulta central la experiencia brasileña, por tratarse de la principal economía de la región y del MERCOSUR. Los tiempos de Brasil son cada vez más los tiempos del proceso de integración regional. Por ello, este capítulo hace foco en la relación entre el proceso de integración y el comportamiento de Brasil como jugador global.

El gobierno petista define discursivamente a la región como su prioridad en política exterior y la proyección internacional de Brasil utiliza su liderazgo regional como plataforma de despegue. No obstante, progresivamente la dirigencia política brasileña pierde su interés en la profundización del proceso de integración, al mismo tiempo que dicho objetivo deja de ser percibido como un requisito ineludible para la proyección internacional de Brasil como potencia emergente y jugador global. Esto a partir de un diagnóstico asentado sobre distintos elementos: las dificultades para avanzar en el proceso de integración, las contradicciones entre el proyecto global brasileño y la marcha del MERCOSUR, el potencial diferencial de la industria brasileña, su creciente capacidad de autoabastecimiento energético y alimenticio, y su mayor protagonismo creciente en la arena internacional –tanto en instituciones multilaterales como el FMI y la OMC, como en nuevos sistemas de alianza Sur-Sur, como los foros BRICS e IBSA.

Estos elementos van alimentando una tensión existente en la dirigencia brasileña entre una estrategia de inserción más asentada sobre el liderazgo de un proceso de integración profundizado y otra más afirmada sobre la preeminencia regional y la cooperación con potencias emergentes. Consideramos que la evolución de dicha tensión se traduce en la reticencia a profundizar institucionalmente el MERCOSUR y en la apuesta por una estrategia integracionista alternativa y más flexible, como la UNASUR.

El capítulo se estructura en dos partes. La primera analiza los componentes del proyecto global brasileño (estado logístico y paradigma realista, entre otros), mientras que

la segunda aborda dos aspectos concretos donde dicho proyecto se pone en práctica: en primer lugar, el diseño original de la UNASUR, creada en mayo de 2008, lo que luego nos servirá para comprender la importancia que tiene la *Declaración de la Moneda*, de agosto de ese año, en la reorientación de dicha estrategia integracionista hacia el logro de una “autonomía suramericana”; y en segundo lugar, analiza las consecuencias paradójicas de los hallazgos de los megayacimientos petrolíferos en la costa brasileña, que a pesar de apuntalar la autosuficiencia brasileña, permiten fortalecer la apuesta por la autonomía conjunta. Esto último en tanto despiertan dos importantes debate internos en Brasil, uno en torno al lugar del Estado en la dirección estratégica de la cuestión energética y otro alrededor del tema la defensa conjunta de los recursos estratégicos suramericanos.

7.1. Componentes del proyecto de Brasil como jugador global

El objetivo brasileño de posicionar al país como un jugador global viene tomando forma desde los '70, pero recién se termina de configurar y consolidar durante el siglo XXI, durante los mandatos de Lula da Silva, en el contexto de un sistema internacional que tiende hacia la multipolaridad en materia económica.

La obtención del estatus de potencia media global es percibida por la dirigencia política brasileña como un mérito acorde con la importancia creciente de su economía y el peso de sus aportes al intercambio comercial global. Para ello utiliza a la política exterior como instrumento al servicio de su desarrollo nacional y su proyección internacional, persiguiendo el fortalecimiento de la gobernanza suramericana bajo liderazgo brasileño y un revisionismo acotado del sistema mundial.

Este proyecto global de Brasil puede ser abordado distinguiendo tres de sus características centrales: a) una estrategia fundante: comportarse como un actor global, para lo cual partimos de las declaraciones vertidas por el propio Lula da Silva; b) un tipo de Estado: el Estado logístico, tipo ideal de inserción post-desarrollista introducido por Amado Cervo en base a las experiencias chilena y brasileña (2003 y 2008); y c) un singular paradigma de la política exterior, el realismo y regionalismo suramericano (Bernal-Meza 2010: 149) o realismo continental (Souto-Maior, 2006).¹⁶¹

Brasil como actor global

En julio de 2004, la Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica de Brasil publica un número de la revista Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) denominado *Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022*, donde el rol global de Brasil aparece asociado a diversas ventajas y riesgos. Bajo la premisa de que un sistema nacional hoy sólo puede evaluarse en relación al ambiente global, el documento utiliza una técnica de construcción de escenarios, determinando objetivos intermediarios, para establecer “una visión de la nación Brasil en sus varias dimensiones” (NAE, 2004).

Recuperamos (en su idioma original) el interesante pasaje acerca de la proyección global de Brasil, en tanto único modo de responder de forma apropiada al cambiante sistema internacional:

“O novo ambiente mundial requer que as soluções estratégicas, particularmente as de âmbito nacional, disponham de uma amplitude global. O fenômeno da globalização tornou-se algo inexorável e não se restringe somente ao campo econômico. As principais decorrências desta realidade são: a incerteza e a interdependência que a dinâmica do mundo globalizado gera. A globalização, ao mesmo tempo em que produz um risco sistêmico para os países, também produz uma sinergia de forças em razão da sua interdependência política e econômica. Esta aparente incongruência impõe que as possibilidades de um sistema nacional não sejam analisadas isoladamente. Um sistema nacional, na atualidade, só pode ser avaliado se o for frente ao ambiente global. Um projeto de Nação, de longo prazo, deve privilegiar as visões globais, considerando seus reflexos, apropriando-se de suas vantagens e defendendo-se de seus riscos” (NAE, 2004: 59).

Quizá la mejor forma de abordar esta cuestión sea partiendo de las declaraciones vertidas por el propio Lula da Silva, cara visible de ese proyecto global brasileño, asentado en buena parte sobre abundantes misiones comerciales encabezadas por el presidente y líder del PT.

En julio de 2005, se realiza un coloquio en París, en la Universidad de Sorbona, denominado “Brasil: actor global”. Como parte de su gira por Francia, Lula da Silva participa como principal orador. Durante su discurso, que sirve de apertura para el coloquio, se pregunta por el sentido y las posibilidades de la presencia y la acción de Brasil en el escenario internacional.

En primer lugar, considera que la expresión “actor global” puede provocar dos equívocos: por un lado, creer que un país con problemas sociales y sin medios importantes

de proyección militar en el plano internacional no puede aspirar a ser globalmente un actor pleno; por el otro, que solamente por poseer un vasto territorio, abundantes recursos naturales y población numerosa, un país tendrá automáticamente un papel relevante en la esfera internacional. “Brasil está, felizmente, lejos de esas dos perspectivas extremas”, afirma Lula.¹⁶²

En segundo lugar, define lo que considera la misión de este Brasil “global”: colaborar en la construcción de una nueva relación de fuerzas internacional para conformar un mundo más democrático, justo y pacífico: “Hoy, lo que importa es buscar espacio en este mundo globalizado, por medio de una acción política que preserve la soberanía nacional, garantice la soberanía popular y contribuya para la profundización de la solidaridad internacional. (...) La ‘mundialización’, como se dice aquí, nos colocó delante de una nueva obligación: la de hacer que las fuerzas que ella libere sean canalizadas para los intereses de la mayoría. (...) Ser demócrata en el plano global es creer que todos tienen derecho a ser actores, que cada actor tiene sus razones y que, en fin, no siempre la razón del más fuerte es la más fuerte de las razones”.

En tercer lugar, define el rol indelegable de Brasil en dicho escenario, marcado por las consecuencias de la llamada ‘mundialización’: “Un país como Brasil no tiene la opción de vivir al margen de los procesos globales. (...) Brasil quiere que su voz sea cada vez más oída en el plano internacional. Pero queremos también oír la voz de otros países, para identificar intereses comunes e intensificar el diálogo y la cooperación. (...) Nuestro comercio con el mundo tiene un carácter ‘global’. (...) Brasil reúne todas las condiciones para tornar cada vez más provechosa su inserción en la economía internacional y, lo que es muy importante, preservando nuestra autonomía para ejecutar políticas públicas indispensables para un desarrollo sustentable, con justicia social”.

En cuarto lugar, le asigna un rol central en dicho esquema global al regionalismo suramericano: “Muchos podrían estar preguntándose si una acción más destacada de Brasil en el escenario internacional es compatible con una estrecha vinculación con nuestro entorno inmediato, América del Sur. Pienso que no sólo es compatible sino absolutamente indispensable. (...) La asociación estratégica con Argentina, la consolidación del MERCOSUR y la integración suramericana son para nosotros prioritarias. Más que eso:

son inseparables de nuestro proyecto nacional de desarrollo. Y eso no es retórica; es realidad, es un hecho”.

Finalmente, reclama superar los procedimientos “medievales” de la OMC, la eliminación de los subsidios agrícolas y la reforma del Consejo de Seguridad, para hacer un orden internacional más transparente, más justo y más pacífico.

En síntesis, el rol global de Brasil presenta, según Lula da Silva, las siguientes características: a) a la vez que se apoya en sus credenciales de país “ballena” pero no se reduce a ellas, parte de reconocer que sus limitaciones lo condicionan pero que no lo obstaculizan; b) se propone funcionar como nexo entre los países en desarrollo y los países desarrollados, combinando un papel protagónico en la revisión y la dinamización de instituciones vinculadas a la agenda de las potencias hegemónicas, como la OMC, junto con el liderazgo de los países emergentes a través de nuevas instituciones que son expresión y motor del nuevo multilateralismo, como el G20; y c) en cierto sentido, es una consecuencia inevitable de la “mundialización”, ante la cual sólo cabe adoptar una postura activa en los procesos globales, no sólo para construir una posición más conveniente a los intereses nacionales sino también para proteger (y ampliar) los márgenes de decisión autónoma del Estado brasileño.

Las palabras de Lula se comprenden mejor si se las complementa con las definiciones más doctrinarias de otro dirigente brasileño de peso, Aloizio Mercadante (presidente de la Cámara de Diputados durante los mandatos lulistas y Ministro de la Casa Civil durante el gobierno de Dilma Rousseff). En su libro *Brasil* (2013) identifica al internacionalismo y a la consistencia estratégica de su política exterior como dos aspectos constitutivos del Nuevo Desarrollismo (ND) petista.

La primera cuestión refiere a la vinculación profunda entre el proyecto brasileño de desarrollo nacional y su inserción global. De acuerdo con Mercadante, más allá de su énfasis político en la soberanía nacional y en la búsqueda de autonomía, el ND “es decididamente más internacionalista que el viejo desarrollismo, ya que apoya la construcción de la nación en base a la integración regional, una diversificación cada vez mayor de asociaciones comerciales y diplomáticas y la articulación de los intereses de los países emergentes en los foros globales” (2013: 323-324).

La segunda cuestión es la consistencia estratégica de la política externa y su relación de retroalimentación con las políticas internas. La política exterior de Lula viene a romper, según Mercadante, el esquema consagrado en los '90, específicamente durante los gobiernos de Cardoso, cuando “la baja consistencia estratégica de la política externa y las políticas internas de ajuste económico se retroalimentaban en un círculo vicioso” (2013: 323-324).

La consistencia de la política exterior se verifica en dos elementos. Por un lado, en el campo económico-comercial, busca la superación del gran condicionante estructural que históricamente ha afectado a Brasil, la vulnerabilidad externa de la economía. Por el otro lado, procura aumentar el protagonismo internacional del país y pugnar por un orden mundial más permeable a los intereses de los países en desarrollo (2013: 323-324).

De modo tal que la alta consistencia estratégica de la política externa lulista estaría dada por dos factores: la materialización de una política externa dirigida a la proyección de lo que se definen como los intereses geopolíticos y comerciales nacionales; y la acción sistemática del gobierno orientada a ampliar los espacios de autonomía del Estado brasileño para la definición y gestión de su política macroeconómica (2013: 156).

De modo que para encarar “un proceso de desarrollo relativamente autónomo de cara a la globalización asimétrica” es necesario romper no sólo con la dependencia financiera y económica sino también con la fragilización político-diplomática. Es decir, un mayor protagonismo internacional de Brasil se muestra como un elemento basal de cualquier intento de conformar un nuevo ciclo de desarrollo a nivel nacional (2013: 75).

Internacionalismo y consistencia estratégica de la política exterior, en síntesis, como medios para lograr una inserción global más ventajosa, diversificada y autónoma, con un Brasil cada más protagonista en el plano exterior, como plataforma para potenciar su desarrollo interno.

En una palabra, la noción de Brasil como un jugador global y una potencia emergente es un elemento constitutivo del neodesarrollismo, que expresa y consolida el PT pero que se inscribe dentro de la tradición desarrollista que la dirigencia política brasileña sostiene, con idas (y algunas vueltas) y cambios, desde los '60.

El Estado logístico

En su estudio sobre la evolución de los paradigmas de inserción internacional que Brasil viene adoptando desde fines del siglo XIX, Amado Cervo (2003 y 2008) señala la existencia de al menos cuatro paradigmas: a) el liberal-conservador, vigente desde fines del siglo XIX hasta 1930; b) el Estado desarrollista, aplicado entre 1930 y 1989; c) el Estado normal, también llamado Estado neoliberal, preponderante durante los '90; y d) el Estado logístico, surgido también durante los '90 pero preponderante recién desde el siglo XXI.

Es este último paradigma el que nos interesa, el cual en cierta forma combina el paradigma desarrollista y el neoliberal, proyectando hacia fuera el segundo para consolidar hacia dentro el primero. Se diferencia con el desarrollismo, con el cual convive sin conflicto, en que transfiere las responsabilidades del viejo Estado empresario a la sociedad; se diferencia con el neoliberalismo en que asigna al Estado mayores responsabilidades que la promoción de estabilidad económica, como secundarla en la defensa de sus intereses, incluso frente al mercado (2003: 21).

La noción de paradigma en Cervo, cabe señalar, distingue dos componentes. El primero es el bloque mental, compuesto por la ideología y política; el segundo es el bloque duro, compuesto por la percepción de intereses nacionales, relaciones económicas internacionales e impactos sobre la formación nacional (2003: 8).

La creatividad que caracteriza al bloque mental del paradigma logístico bien podría explicarse como expresión de la hibridez que define a su bloque duro, el cual propone una mezcla entre la doctrina clásica del liberalismo y la del estructuralismo latinoamericano, por un lado, y entre las pautas fijadas para el Estado por los desarrollistas y por los liberales, por el otro (2003: 21). Su bloque mental, en tanto, posiciona al Estado como el articulador de una singular relación entre el mercado interno y el mercado externo, lo cual logra combinando la redistribución de la renta y la internacionalización de empresas, capitales y tecnologías brasileñas. Es decir, los dirigentes logísticos, fruto de su particular mezcla entre Estado y mercado, intentan combinar, tanto el fortalecimiento interno y la expansión global de empresas, tecnologías y capitales de matriz nacionales, como la protección del empleo y salario de los trabajadores y el bienestar del consumidor.

Para hacer un contrapunto entre la lectura en clave académica que propone Cervo y una lectura más en clave política, recurrimos de nuevo a los planteos de Aloizio Mercadante (2013). Aunque él no habla de Estado logístico sino de Nuevo Desarrollismo, sus aportes van en el mismo sentido y son de gran utilidad. Es decir, Nuevo Desarrollismo y Estado logístico refieren a un mismo proceso de cambio paradigmático en Brasil.

De acuerdo con Mercadante, dos son los pilares del ND: en primer lugar, la transformación de lo social en uno de los ejes estructurales del proceso de desarrollo económico, lo cual se expresa en la distribución de la renta, la eliminación progresiva de la pobreza y la consiguiente dinamización del mercado interno; y en segundo lugar, una nueva inserción internacional del país, fundamental para la generación de las condiciones imprescindibles para la construcción de un nuevo patrón de desarrollo en Brasil (2013: 74).

Como vemos, ambas cuestiones, una interna y otra externa, también son constitutivas del planteo de Cervo, en la forma de la combinación entre la agenda liberal y la agenda desarrollista.

De acuerdo con Mercadante, el gran cambio que introduce el nuevo desarrollismo con respecto al nacional-desarrollismo es que ahora el fortalecimiento y la dinamización del mercado interno “caminan de forma concomitante con una mayor integración en la economía mundial” (2013: 76), por lo cual se supera el antiguo dilema entre autarquía y aumento de la dependencia (2013: 376).

A su vez, afirma Mercadante, la contribución del sector externo en la dinamización económica “se produce mucho más por el aumento y la diversificación de las exportaciones, con la conquista de nuevos mercados, que por la sustitución de las importaciones” (Mercadante, 2013: 76). Por ello, Brasil rechaza la protección económica que caracteriza la era de la sustitución de las importaciones y en cambio intenta insertarse en la globalización económica y en el orden político mundial, a partir de la “identificación precisa y amplia de los intereses y de las potencialidades nacionales” (Mercadante, 2013: 343-344).

Algo similar dice Cervo, para quien el Estado logístico supone concluida la fase desarrollista centrada en lo interno y proyecta una nueva etapa cuyo desafío creativo consiste en reforzar el núcleo económico duro nacional y abrirle camino a su internacionalización. Su política exterior se orienta por tanto hacia la realización de

intereses nacionales diversificados: de los agricultores, combatiendo subsidios y proteccionismo, de los empresarios, apoyando la concentración y el desarrollo tecnológico, de los trabajadores, defendiendo sus empleos y salarios, y de los consumidores, ampliando su acceso a la sociedad de bienestar (Cervo, 2003: 22).

El segundo gran cambio del ND respecto al neoliberalismo, según Mercadante, se registra en la política exterior brasileña, cuyas características son: a) centralidad de la promoción del desarrollo nacional relativamente autónomo; b) la superación de la vulnerabilidad externa de la economía como prioridad absoluta; c) un comercio exterior al servicio del estímulo a la producción interna y a la generación de empleos y divisas; d) el objetivo de la “gobernanza global” es sustituido por el objetivo más realista de la promoción de un orden mundial multipolar; e) el eje horizontal (sur-sur) pasa a tener prioridad, sin que se abandonen las relaciones del eje vertical; f) la matriz multilateral de la política exterior no se abandona, pero se matiza por un fuerte regionalismo y una bilateralidad activa; g) al principio de la “no-intervención” se agrega el principio de la “no-indiferencia”; h) las relaciones con EEUU se colocan en un nivel más realista y menos ideologizado; i) hay un renovado énfasis en el MERCOSUR, recuperando su sentido estratégico, y en América del Sur; j) la “autonomía por integración” se reemplaza por la “autonomía por diversificación”; k) la estructura de la Cancillería se ve fortalecida (2013: 343-344).

Algo similar afirma Cervo. Si en la esfera política el paradigma logístico recupera la autonomía decisoria que el neoliberalismo había abandonado, se incorpora en el escenario internacional –signado por la interdependencia– implementando un modelo decisorio de inserción autónoma. Este supone eliminar la dependencia tecnológica y financiera, promover la innovación productiva y terminar con la vulnerabilidad externa (2003: 21-22).

Aquí conviene introducir otra clave del paradigma logístico: la dirigencia política. Los dirigentes logísticos perciben los intereses nacionales brasileños de un modo equivalente a como lo harían los dirigentes de una potencia desarrollada –lo cual parte de considerar a EEUU como el prototipo del modelo. De modo tal que se propone intervenir activamente en el sistema mundial, a la vez que juzga necesaria, posible y conveniente la introducción de reformas que persigan el equilibrio de la interdependencia global, para transitar de la dependencia estructural a la interdependencia real (Cervo, 2003: 21-22).

Es en este sentido que, tal como señala Raúl Bernal-Meza, el concepto de Estado logístico permite a las elites brasileñas despegarse de la visión que los teóricos de la dependencia tienen sobre el “centro” y la “periferia”. En efecto, Brasil no es ya periferia ni todavía centro. Se encuentra en una posición intermedia, transicional, pero en condiciones de ingresar eventualmente en la mesa chica de países que determinan los patrones de status, riqueza y poder del sistema mundial (2010: 167).

Tal como indica Luiz Souto-Maior, durante el siglo XXI Brasil deja de presentarse sólo como un miembro activo del grupo de países en desarrollo, para asumir encambio una posición de potencia emergente. Esto implica aspirar no sólo al progreso económico sino también a la ampliación de su proyección interna, persiguiendo un estatus internacional más favorable, el cual sus dirigentes consideran merecido (2006: 43).

En cuanto al nombre “Estado logístico”, proviene del hecho de que su foco está puesto en dar apoyo logístico a los emprendimientos públicos o privados (fundamentalmente privados), con el fin de robustecerlos en términos comparativos internacionales. Ello supone combinar cuatro cuestiones que operan en diferentes niveles: a) motorizar un fuerte proceso de redistribución de renta e inclusión social, como medio para fortalecer el mercado interno brasileño y apuntalar la plataforma desde la cual se insertan internacionalmente los capitales, empresas y tecnologías brasileñas; b) incrementar sensible y sostenidamente la inversión para contar con una amplia y sólida infraestructura aeroportuaria, de rutas, telecomunicaciones e informática; c) dirigir la negociación internacional de una vasta red de tratados y acuerdos comerciales que faciliten el acceso de la producción nacional a los grandes mercados mundiales; y d) implementar una batería de medidas y establecer instrumentos para fomentar la formación de grandes grupos económico-financieros nacionales, impulsar y facilitar la internacionalización de las empresas privadas y la exportación de capitales, y atraer inversión extranjera directa (Cervo, 2008: 82-90).

De acuerdo al paradigma logístico, entonces, Brasil percibiría a la región como una plataforma para que sus empresas de capital nacional inicien en condiciones más favorables su inserción global y su proceso de internacionalización, consolidando su competitividad y asegurando, a la vez, al Estado brasileño la coordinación estratégica de la infraestructura necesaria para tal despliegue y el liderazgo del proceso de integración que lo hace posible.

En los hechos, esto se ve con particular claridad en el fortalecimiento del Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), a partir de la definición de sectores estratégicos a los cuales apoyar, la creación de una línea especial de créditos para pymes y el fomento de la internacionalización de los “campeones nacionales” brasileños. No obstante, el cambio se verifica sobre tras la reelección presidencial de Lula en octubre de 2006. Desde entonces resulta más visible la orientación desarrollista del modelo, sobre todo desde enero de 2007, cuando Lula lanza el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que parte de identificar a la baja inversión como causa del bajo crecimiento. La reducción paulatina de la tasa de interés y el aumento sostenido del salario mínimo contribuyen a consolidar el sistema. En palabras de José Natanson, se trata de un “giro suave” hacia una estrategia más desarrollista, aunque moderada pues no modifica el núcleo ortodoxo compuesto por el superávit fiscal, la inflación controlada y las altas tasas de interés (2014: 70-72).

Ya en el marco de la crisis internacional, tras la quiebra de Lehman Brothers, el BNDES adquiere su verdadero protagonismo como principal instrumento de la política anticíclica brasileña. A su vez, la mayoría del paquete accionario de varias compañías privadas le permite al Estado brasileño controlar a algunos de los grupos empresariales más importantes del país. Ello en sociedad con los fondos de pensión de los sindicatos, pues el sistema jubilatorio brasileño no fue privatizado y los sindicatos más poderosos invierten sus cuantiosos fondos en empresas privadas. En cierto sentido, durante este periodo se produce una recuperación de las empresas privatizadas, que viene a imprimir una nueva dirección sobre la base de la decisión de frenar el proceso privatizador durante el primer mandato de Lula (Natanson, 2014: 59-62). En 2010, esta suerte de estatización incluso alcanzará a la propia Petrobrás.

En 2008 entra en vigencia la Política de Desarrollo Productivo (PDP), que amplía el alcance de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), para alcanzar un mayor número de sectores productivos, mediante la convergencia de dos grandes programas: Industria Fuerte e Inova Brasil, que proponen, respectivamente, fortificar la estructura productiva y aumentar la capacidad de innovación de empresas y la expansión de las exportaciones. Las metas definidas traducen en objetivos materiales las consignas vertidas hasta aquí sobre el Estado logístico y el ND: aumentar la cuota brasileña del mercado de exportaciones mundiales, pasando de 1,18% en 2007 a 1,25% en 2010, e

incrementar en un 10% la cantidad de pymes exportadoras (Carvalho de Souza y Alencar Dias, 2013: 8).

En una palabra, hay una correlación directa entre el proceso de internacionalización y el paradigma del Estado logístico, fundamentalmente por el rol principal que se le asigna a los actores de la sociedad civil en la promoción del desarrollo nacional y por su carácter de actores estratégicos en la vinculación del país a las cadenas globales de valor (2013: 11).

Cabe agregar algo sobre los antecedentes del Estado logístico. Si bien se trata de un tipo ideal de inserción post-desarrollista, creemos que puede leerse como la evolución de preceptos y experiencias que, desde fines de los '80, condujeron al reseñado “regionalismo estratégico”, alianza estratégica entre Estados y empresas transnacionales (ETN), de capital nacional o extranjero (Briceño Ruiz, 2013).¹⁶³

Como resultado del proceso de mundialización y regionalización del comercio y de la producción, el escenario de fines de los años '80 estuvo marcado por la proliferación de bloques económicos. En este contexto, el concepto de regionalismo estratégico contribuye a explicar cómo algunos sectores, considerados estratégicos para los países de la región, serán excluidos del régimen de libre comercio y cómo las alianzas entre países latinoamericanos y empresas multinacionales estarán acompañadas, en algunos casos, de alianzas con empresas de capital nacional que ya han comenzado su proceso de internacionalización (2013: 19-20).

Por este motivo, consideramos que sobre la base de la experiencia brasileña en torno a dicho modelo de regionalismo estratégico van tomando su forma los lineamientos del Estado logístico. En tal sentido, cuando Cervo afirma que en 1990, en lugar de adherir al neoliberalismo Brasil podría perfectamente haber orientado el Estado hacia su funcionalidad logística, puede entenderse que este proceso de regionalización descrito por Briceño Ruiz sentó las bases para dicha opción, demorada durante la última década del siglo pasado.

Paradigma de política exterior: el realismo brasileño

Volvemos a recuperar a Amado Cervo, quien aporta una definición simple y clara del realismo, al cual considera una parte esencial del programa logístico. Se trata de un

paradigma de política exterior que persigue la construcción de medios de poder y su utilización para hacer valer las ventajas comparativas de las cuales dispone determinado país, ventajas tanto naturales como intangibles (ciencia, tecnología y capacidad empresarial) (2003: 21-22).

En particular, nos interesa visualizar el rol de dos elementos de peso dentro del paradigma realista brasileño: la autonomía y la región. Durante los gobiernos petistas, ambos conceptos son reformulados para dar forma a un singular tipo de realismo, que vincula de forma directa la autonomía nacional con la inserción global.

Antes de meternos en estas cuestiones, conviene hacer tres aclaraciones importantes al respecto del realismo que compone el presidente Lula, que quizá contribuyan a comprender sus particularidades.

En primer lugar, los cambios que introduce Lula resultan expresión del nuevo escenario geopolítico internacional. Cuando asume, el sistema mundial está caracterizado por dos procesos: mientras que el subsistema político avanza hacia un nuevo orden que ha de sustituir al mundo bipolar, en la dimensión de la economía política se registra tanto una aceleración en el proceso de globalización/mundialización como un auge en la regionalización/regionalismo (Bernal-Meza, 2010: 145).

En segundo lugar, a la hora de formular la política exterior lulista, se produce la muy interesante convergencia entre representantes del pensamiento liberal, como Celso Lafer, y del realismo nacionalista brasileño, como Luis Alberto Moniz Bandeira y Samuel Pinheiro Guimarães, en torno a una noción coincidente del orden internacional (2010: 154).

En tercer lugar, se impulsa una agenda y un curso de acción que, paralelos al Ministerio de Relaciones Exteriores y con participación directa de la Presidencia, motorizan un proceso interburocrático de decisión y acción que complementa y atraviesa la diplomacia tradicional (Hirst, 2006: 133).

Esta tendencia hacia la disminución de la autonomía decisoria de Itamaraty, visible desde los '90 pero profundizada durante los mandatos lulistas, implica que nuevos agentes y factores de poder se involucran en el diseño y orientación de las políticas internacionales, ejerciendo una presión creciente sobre el gobierno con la intención de proyectar sus intereses en la agenda internacional. Por otro lado, el impulso dado por la cancillería a la creación de secciones nacionales de coordinación, con el objeto de fomentar el debate entre

el gobierno y la sociedad sobre el MERCOSUR, las relaciones con EEUU y las negociaciones en la OMC, forman parte del mismo esquema (Cason y Power, 2006: 7, citados por Miguez y Crivelli, 2014: 8-9).

Los tres elementos ayudan a comprender tanto el contenido del realismo lulista como del neodesarrollismo brasileño, que apuesta a ligar la internacionalización de capitales con el incremento de la autonomía decisora para el Estado brasileño.

En este contexto, pueden entenderse mejor las dos características principales del realismo brasileño durante los gobiernos petistas, señaladas por Aloizio Mercadante: a) la centralidad de la promoción del desarrollo nacional relativamente autónomo y la priorización de la superación de la vulnerabilidad externa de la economía; y b) el reemplazo del objetivo de la “gobernanza global” por el objetivo más realista de la promoción de un orden mundial multipolar y el reposicionamiento de las relaciones con EEUU en un nivel más realista y menos ideologizado (2013: 343-344).

Conviene aquí profundizar un poco en la cuestión de la autonomía, eje central del debate por la política exterior brasileña desde la independencia (Vigevani y Cepaluni, 2007).

A fines de siglo XX, durante el apogeo del neoliberalismo, se impuso el paradigma de una “autonomía por la participación”, que proponía una relación de “amistad” con EEUU, ampliando la interdependencia económica y manteniendo un “margen de maniobra”. Dicho planteo remitía a la escuela diplomática del Barón de Rio Branco (1902-1912) y de Aranha (1938-1943) (2007: 276).¹⁶⁴ A su vez, resultaba heredera de la teoría de la dependencia y practicaba una visión “hemisférica bilateral” (Cervo y Bueno, 2002, citados en Bernal-Meza, 2010: 153).

Dicha política exterior se orientaba, según Aloizio Mercadante, a: a) colocar la relación bilateral con EEUU como su eje estructural básico; b) dar prioridad a la dimensión norte-sur de sus relaciones exteriores; c) sustituir la búsqueda de la denominada “autonomía por exclusión”, consecuencia del desarrollo relativamente autónomo dictado por el paradigma del Estado desarrollista, por la búsqueda de la “autonomía por integración”, es decir, una inserción enmarcada en los cánones surgidos del nuevo orden internacional; y d) adherirse a las instituciones y a los tratados que, en el terreno multilateral, regional o bilateral, conformaban institucional y jurídicamente el nuevo orden mundial (2013: 334).

Con el cambio de siglo y la llegada al gobierno de Lula da Silva, se produce un cambio, bajo la premisa de que la autonomía por integración no había producido ni una mayor integración ni una mayor autonomía (2013: 340).

Dicho cambio supone la adopción de un paradigma denominado “autonomía por la diversificación” (Vigevani y Cepaluni, 2007: 326; Mercadante, 2013: 344), que recupera la idea de que la soberanía y los intereses nacionales se deben defender incluso generando conflictos potenciales con EEUU, y se inscribe en la línea de la “política exterior independiente” de San Tiago Dantas, desplegada entre 1961 y 1963, y continuada por Azeredo da Silveira entre 1974 y 1978 (Cervo y Bueno, 2002; y Vigevani, 1974, citados por Vigevani y Cepaluni, 2007: 276).

En cuanto a la visión de la política internacional, este paradigma responde a una visión “globalmultilateral”, que supone el retorno al universalismo selectivo, que en la práctica se verifica en el fortalecimiento de las alianzas con India, China, Sudáfrica y Rusia (Cervo y Bueno, 2002, citados en Bernal-Meza, 2010: 153). Sin que se abandonen las relaciones del eje vertical, el eje horizontal (sur-sur) pasa a tener prioridad, por lo que la matriz multilateral de la política exterior se matiza con un fuerte regionalismo y una bilateralidad activa, en tanto se produce un renovado énfasis en el MERCOSUR, recuperando su sentido estratégico, y en América del Sur (Mercadante, 2013: 343-344).

De modo tal que, si bien no todo lo planteado por Lula en materia de política exterior es asimilable al cambio y algunas de sus directrices son más bien refuerzos o derivaciones de acciones emprendidas por su antecesor, Cardoso, sí impulsa una importante modificación en el énfasis dado a ciertas opciones de inserción, disponibles desde antes que su asunción (Vigevani y Cepaluni, 2007: 275).

Otro aspecto interesante del giro realista que aporta Lula es la cuestión de la defensa. De acuerdo con Mercadante, Brasil había descuidado ese aspecto durante los años neoliberales, lo que dificultó la afirmación de los intereses del país en el exterior: “Se debe procurar establecer una sinergia entre persuasión diplomática (política exterior) y disuasión estratégica (política de defensa), con el objetivo de proyectar con mayor asertividad los intereses del país en el exterior” (2013: 394).

La región y el realismo brasileño

Resulta pertinente partir de lo dicho por Roberto Genoves (2014), para quien el grado de desarrollo y el tamaño de la economía brasileña son atributos que determinan sus necesidades estratégicas. En tal sentido, dos intereses nacionales centrales condicionan ampliamente su comportamiento exterior, impactando tanto sobre sus políticas exteriores como sobre sus correspondientes proyectos de integración: por un lado, la necesidad de desarrollarse económicamente, es decir, el interés en tornarse una economía industrial avanzada, y por el otro, el deseo de mantener autonomía, es decir, su interés en tanto estado soberano en controlar la dirección de sus asuntos más allá de restricciones externas (2014: 282-283).

Bajo la perspectiva realista, las principales potencias rivalizan por el poder mundial, y le cabe a una potencia regional como Brasil pugnar por posicionarse en los regímenes que expresan la configuración jerárquica del sistema internacional (Bernal-Meza, 2006). Para ello, la dirigencia política brasileña asume como necesarias dos estrategias simultáneas: por un lado, impulsar la construcción de un contrapoder de potencias emergentes orientado a desafiar la estructura de poder mundial, lo que vendría a significar el grupo BRIC (2010: 156); por el otro, fomentar un entorno favorable que apoye esa proyección, el cual estaría dado por una red de integración y cooperación regionales, con Brasil como su eje central (2008a: 160).

En tal sentido, existe una relación directa entre afirmación nacional y regionalismo, tal como señala Luiz Souto Maior (2006). Un país en desarrollo que pretende una mayor proyección externa, ya regional ya internacional, no posee por sí solo los medios para lograr ese objetivo y requiere del apoyo de otros. Por eso debe multiplicar sus arreglos económicos regionales, orientados tanto a potenciar la propia proyección externa como a inhibir las intenciones de algún actor –intrazona o extrazona–, de ejercer una influencia regional considerada excesiva (2006: 51).

Lo cierto es que el lugar de la región en relación a los intereses nacionales brasileños no es una cuestión fija en la percepción de la dirigencia política brasileña, sino que responde tanto a las diferentes visiones (y por tanto, paradigmas) conviviendo en Brasil como a la evolución del escenario regional y global.

Es interesante el estudio de Almeida Resende (2011) sobre la complejidad constitutiva del “discurso de integración” presente en Brasil.

En su conceptualización, un discurso crea formaciones imaginarias de realidades, sujetos y relaciones sociales, y se revela como capaz de regular lo que puede ser concebido, dicho o comprendido en contextos específicos. Es decir, nos remite en parte a la noción de paradigma en Amado Cervo, aunque allí se trata de un elemento más limitado a las acciones concretas de los agentes de la política exterior.

Lo central del análisis de Almeida Resende es que considera que existen distintos discursos de integración en Itamaraty y otras esferas gubernamentales, los cuales contienen posiciones opuestas y conducen a políticas contradictorias. Aunque esto nos remite a tendencias históricamente presentes en Brasil, la propuesta es partir del gobierno de Collor de Mello (1990-1992), tras el cual se produce una crisis paradigmática, que se traduce la división entre dos grupos configuradores de la política exterior brasileña: los autonomistas y los institucionalistas pragmáticos (Lima, 2006 y Saraiva, 2010, citados en Almeida Resende, 2011).

Ambos grupos proponen discursos diferentes sobre la integración, pero la división se hace explícita sólo durante los momentos en que entran en conflicto directo los intereses nacionales de los países del MERCOSUR.

Entre las “crisis” señaladas por Almeida, encontramos las siguientes: en 1994, por las diferencias con Argentina respecto al AEC; en abril de 1996, tras el intento de golpe de Estado en Paraguay; en 1999, con la crisis económica argentina; entre 2002 y 2003, por las diferencias con Argentina respecto al ALCA; en 2005, a partir del pedido de Venezuela de ingresar al bloque; en 2006, por la nacionalización del gas boliviano y por el conflicto entre Argentina y Uruguay en relación a las papeleras.

Dichos desencuentros provocan grandes debates en torno al significado mismo del MERCOSUR, sobre sus objetivos, su identidad, su alcance y su formato, por lo cual son las crisis los momentos indicados para poner luz sobre las contradicciones que encierra la dirigencia política en relación al proceso de integración.

Lo interesante es dejar en evidencia no sólo que la oposición entre los discursos de integración de ambos grupos produce una política externa contradictoria respecto al proyecto de integración suramericana, sino que no existe una concepción única, homogénea

y cohesionada sobre los intereses brasileños, lo cual desde luego impacta siempre sobre la percepción del MERCOSUR y sus fines (2011: 1-2).

¿Integración multifacética o integración selectiva?

A fines de 2007, mientras la bolsa de valores brasileña se afirma cada vez más y sólo faltan meses para que Brasil logre, en mayo de 2008, el investment grade,¹⁶⁵ un grupo de académicos, consultores, periodistas y empresarios brasileños elaboran un interesante documento, denominado “Fuerza de tarea Brasil en América del Sur”, que recuperamos aquí.

Además de introducir algunos conceptos novedosos que dan cuenta de las tendencias presentes en el debate respecto al rol regional de Brasil, el estudio, coordinado por Maria Regina Soares de Lima, Pedro da Motta Veiga y Sandra Polônia Rios (2007), nos permite incorporar algunos elementos constructivistas al perfil de la estrategia integracionista brasileña que intentamos trazar aquí, siguiendo la línea del estudio de Almeida Resende.¹⁶⁶

Cuatro elementos del estudio nos resultan útiles para nuestro propósito.

En primer lugar, reconoce las dificultades que tiene Brasil para formular e implementar políticas que contribuyan a la integración sudamericana y afirma que existe un “déficit de reflexión” en dicho país acerca de las relaciones estratégicas con sus vecinos de la región. Ello conduce a que, a pesar de la diversidad creciente de los intereses brasileños en América del Sur y los jugadores involucrados, el debate tiende a la simplificación y a la polarización entre dos posturas: para la primera, la política regional lulista (y brasileña) “sacrifica los intereses económicos y políticos del país en beneficio de alianzas inspiradas por visiones ideológicas”; para la segunda, “preserva los intereses nacionales a largo plazo al preocuparse con la estabilidad y el desarrollo de los países vecinos”, lo que ha de redundar en beneficios para Brasil (2007: 2).

En segundo lugar, afirma que el “grado de ambición al que se puede aspirar para la integración regional y para la propia revisión de la política brasileña para América del Sur” se ve limitado por varios factores: i) la superficialidad del debate doméstico, la resistencia a compartir la soberanía en instituciones supranacionales y la existencia de diferentes visiones sobre la importancia de la región; ii) las restricciones fiscales impuestas al Estado

brasileño para financiar iniciativas que fomenten la integración; y iii) las discrepancias entre los países de la región respecto a las visiones sobre el papel del Estado en la economía y los proyectos de inserción internacional, agravadas por la “politización” de dichas divergencias y el “retorno del nacionalismo económico” en algunos países vecinos (2007: 10-11).

En tercer lugar, identifica dos tipos de visiones estilizadas entre los participantes de la investigación: quienes abogan por una “integración multifacética” y quienes proponen una “integración selectiva” (2007: 11-13).

La integración multifacética supone ver a Brasil como parte indisociable de América del Sur, darle a la región la mayor prioridad en la agenda externa del país y propone que el país desarrolle una estrategia de integración profunda, enfatizando un componente desarrollista. La integración selectiva, en cambio, relativiza la importancia atribuida a la región y considera que una integración más profunda “no es inevitable ni necesariamente deseable”. Aunque reconoce una amplia gama de intereses brasileños en la región, defiende una estrategia que priorice una selección de temas y que lidie de modo específico con cada uno de ellos. La dimensión comercial de la integración y los nuevos temas de la agenda económica (como inversiones, energía, infraestructura) lideran dicha agenda selectiva, a la vez que reivindica la cuestión de la defensa y la promoción de la democracia (con el consiguiente relativización del principio de no injerencia) (2007: 11-13).

En cuarto lugar, enumera una serie de aspectos en torno a los cuales los distintos diagnósticos coinciden: a) el proceso de diversificación de los intereses brasileños en la región y el “adensamiento” de las relaciones de Brasil con sus vecinos no puede administrarse en el marco limitado de la histórica política regional “reactiva” de Itamaraty; b) los instrumentos desarrollados durante los '90, cuando comienza a modificarse la tradición diplomática brasileña que había minimizado la prioridad de las relaciones con los países vecinos, no alcanzan para atender la complejidad de intereses brasileños en la región, a la vez que debe reconocerse que aquella priorización de América del Sur todavía se manifiesta casi exclusivamente dentro del aparato estatal; c) son necesarias acciones cooperativas para abordar cuestiones de la agenda interméstica (combate al narcotráfico y el tráfico de armas, la seguridad regional, la migración, el control de plagas en actividades agropecuarias, etc.) y de la agenda internacional (calentamiento global y preservación del

medio ambiente); y d) se está consolidando de forma progresiva una agenda regional con características y temática propias, dentro de la cual se destacan la energía y la infraestructura (2007: 10-11).

Estas coincidencias se traducen en recomendaciones consideradas como importantes por ambas visiones. Nos interesa rescatar tres: 1) establecer criterios para incorporar nuevos temas en la agenda regional de Brasil, como ser el grado de contribución que el tratamiento conjunto aportaría al desarrollo o a la superación de problemas específicos; 2) avanzar en la dimensión comercial de la integración regional, aún el principal vector de la política brasileña para la región, lo que supone hacer esfuerzos, como eliminar barreras y obstáculos no arancelarios y quizá ofrecer a los países de menor desarrollo relativo de la región la completa eliminación de los aranceles de importación para la totalidad de los productos; y 3) forjar un liderazgo interno en la región capaz de promover la coordinación interinstitucional entre los países, la cual involucra no sólo diferentes instancias de la burocracia del Ejecutivo sino también una mayor participación del Legislativo (2007: 13-14).

A modo de síntesis, y en los términos que propone Jeffrey Frieden (1999), podría decirse que para la dirigencia brasileña la integración regional es menos una preferencia en sí misma y más una estrategia, diseñada dentro de un determinado contexto (el escenario internacional, tendiente hacia un orden multipolar), para lograr una variedad de preferencias (el apuntalamiento de la competitividad de las empresas brasileñas, por ejemplo). Esto sin desmérito de que continuamente la integración sea presentada por Lula como una estrategia que se ha tornado una preferencia o de que efectivamente pueda convertirse en una estrategia preferida en torno a algunas cuestiones específicas, como creemos que ha de ocurrir con la autonomía.

7.2. Brasil, entre la autonomía nacional y la regional

Un modo de visualizar el modo en que la UNASUR se adaptará al complejo escenario delineado tras el inicio de la crisis financiera internacional, contribuyendo a consolidar de forma parcial el interés suramericano, es partir de su concepción originaria. En efecto, consideramos que sólo con el tiempo dicha estrategia integracionista se define

como un incipiente foro orientado a la articulación política y al apuntalamiento de la gobernanza regional mediante la gestión común de factores de desestabilización institucional.

En segundo lugar, proponemos volver sobre la cuestión de la energía, para reflexionar sobre las consecuencias paradójicas de los hallazgos de los megayacimientos petrolíferos en la costa brasileña, que además de apuntalar la autosuficiencia brasileña, terminarán fortaleciendo la apuesta por la autonomía regional.

La UNASUR originaria

Sintetizamos en tres los pilares de la nueva estrategia integracionista, creada en mayo de 2008 por impulso de Brasil: a) cierto abandono del gran proyecto suramericano; b) deseideologización del proceso de integración; y c) ampliación antes que profundización de la estrategia integracionista.

En cuanto al primer punto, seguimos el estudio de Luiz Souto-Maior (2006), donde se señala la conveniencia de abandonar la idea de un gran proyecto multinacional suramericano, para apostar en cambio por el fortalecimiento de la economía brasileña tanto en el comercio regional de bienes y servicios como en el forjamiento de la infraestructura suramericana.

Dicho “proyecto de aproximación regional”, con Brasil comportándose como pieza clave en la yuxtaposición y el entrelazamiento de intereses comunes de carácter bilateral, podría contribuir en la eventual formación de algún arreglo plurilateral suramericano o a esquemas subregionales de cooperación e integración. En tal sentido, la forma de regionalismo continental que se presenta conveniente para Brasil, de acuerdo a un paradigma realista, es un “suramericanismo” que promueva los intereses brasileños dentro del respeto a las peculiaridades, sensibilidades y susceptibilidades de sus países vecinos (2006: 58-59).

A su vez, cabe recuperar lo dicho por Marco Aurelio García, cuando en mayo de 2008 señala la necesidad de superar los límites que impone el MERCOSUR: “Hoy existe una necesidad de integración sudamericana que el MERCOSUR no puede cumplir por su arancel externo común”.

En cuanto al segundo punto, partimos de nuevo de las definiciones vertidas por el canciller Amorim o el asesor especial de Lula en política exterior, Marco Aurelio, las cuales expresan el rol del realismo en relación a un escenario regional conformado por signos políticos contradictorios. A modo de ejemplo: En enero de 2007, en medio de la tensión con el presidente Chávez, quien presiona mediante fuertes declaraciones para que el senado brasileño apruebe la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, Marco Aurelio sostiene: “No queremos y no podemos pensar en una integración de América del Sur desde parámetros ideológicos”.

Para comprender esta cuestión conviene recuperar un planteo de Cintia Quiliconi, para quien Brasil y las potencias predominantes como EEUU o China sostienen entre sí una “activa rivalidad”, la cual se expresa a través de acuerdos preferenciales como un factor que afecta a la redistribución regional del poder. Ahora bien, bajo tal perspectiva, la diferencia entre los distintos modelos de regionalismo estaría “dada más por variables políticas que económicas” (2013: 147-49). Creemos entonces que esta desideologización del proceso de integración se presenta como un paso necesario para generar un proyecto regional lo más abarcador posible, como alternativa necesaria para apuntalar el liderazgo regional brasileño, dentro de un contexto donde prevalece la fragmentación en los signos políticos de los gobiernos y en el marco de una puja con las potencias por los vínculos económicos de privilegio con las economías de la región. En este sentido, la UNASUR expresa una suerte de solución de compromiso entre la integración política y la económica, siendo dichas dinámicas impulsadas por diferentes bloques de países, pero con Brasil interesado en que ambas dimensiones registren avances simultáneos. El canciller Amorim sostiene al respecto:

“La integración sudamericana no podía estar ostensivamente en contraposición al proyecto hemisférico, deseado por muchos (el ALCA), pero podía hacerle un contrapunto. A esa dinámica se sumó otra, interior a las negociaciones en el ámbito sudamericano, entre la integración política y la integración económica. Aquí residía la distinción entre nuestras posiciones y las de aquellos países que, como la Venezuela de Chávez, tendían a ver la integración comercial basada en la liberalización de aranceles como algo secundario (o incluso nocivo), subproducto de la ideología neoliberal. Teníamos claro, en el gobierno brasileño, que el fundamento económico es indispensable para la solidez de la construcción política (...), sin el entrelazamiento de intereses comerciales y económicos, la integración sería débil y correría el riesgo de desaparecer con el cambio de líderes. (...) Esas dos dinámicas –entre la región sudamericana y el “hemisferio”, y entre economía y

política– estuvieron en el tronco de las dificultades en el diálogo entre nuestros países” (2014: 101-102).

En relación tercer punto, recuperamos lo dicho por José Natanson (2014), para quien durante este periodo Brasil reorienta su estrategia hacia una integración “estilo laguna: poco profunda pero muy amplia”, basada sobre todo en la sintonía política (2014: 143).

La ampliación sin profundización no se reduce al MERCOSUR, sino que implica la llegada de Brasil a nuevos puntos de la región, más allá de su área de influencia suramericana, como América Central. En junio de 2009, por ejemplo, el presidente Lula visita El Salvador, Guatemala y Costa Rica. Estos hechos sumarán antecedentes de cara a la creación de la CELAC, que se comienza a discutir en diciembre de ese año y se creará en febrero de 2010, en México –durante una cumbre que le servirá a Brasil para iniciar conversaciones con el país azteca en vista a un futuro acuerdo estratégico de integración económico.

En una palabra, la UNASUR apunta a articular política e institucionalmente las diferencias nacionales dentro de la región, antes que favorecer la convergencia regional.

El principal rasgo que la define es su agenda regional híbrida. El antecedente de la fallida CSN no ayuda a dejar en claro los objetivos e identidad del esquema, que parece combinar la forma de un foro político regional con los objetivos del viejo regionalismo estratégico al que adhiriera Brasil (y Argentina) a fines de los ‘80.

El principal objetivo específico en su Tratado Constitutivo, firmado el 23 de mayo, es “El fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional” (UNASUR, 2011).

También son mencionadas la integración energética, financiera, industrial y productiva, así como la cooperación económica-comercial y la coordinación entre organismos especializados de los Estados Miembros en materia de materia de seguridad regional y riesgos de carácter interméstico.

En el lanzamiento, el Presidente Lula celebra: “hoy creamos la gran nación suramericana”.

Las dudas argentinas contrastan con el entusiasmo brasileño. El gobierno de Fernández, enfrascado en el frente interno por el conflicto con las cámaras agrícolas, funda

sus dudas en los antecedentes. La UNASUR parece ser otra dentro una serie de iniciativas que Brasil impulsa por fuera del MERCOSUR, sin consensuarlas ni informar previamente a los gobiernos argentinos. Así fue con el ALCSA, durante el gobierno de Itamar Franco, con IIRSA, durante el gobierno de F.H. Cardoso, y con la CSN o la Cumbre con los países árabes, promovidas por Lula. De hecho, durante su presidencia, Kirchner no asiste a las cumbres de la CSN, celebradas en 2004 y 2006 (Bernal-Meza, 2008a: 170).

Paradojas del Brasil autosuficiente

Llegado este punto, resulta necesario hacer un paréntesis, relativo a los hallazgos de los megayacimientos petrolíferos del Pre-sal brasileño, los cuales tienen lugar con un margen de meses, desde fines de 2007 a inicios de 2008.

Una consecuencia, ya señalada, es que la puja entre Brasil y Venezuela como vectores de la integración energética se resuelve a favor del primero. Brasil consolida su preeminencia regional sobre la base de su potencial autárquico.

Una segunda consecuencia es que, por lo mismo, Brasil encuentra el apalancamiento necesario en su apuesta por los BRICS, lo cual supone privilegiar una estrategia de inserción asentada más sobre la cooperación de potencias regionales que sobre la profundización del proceso de integración. El MERCOSUR pierde así cierto impulso.

No obstante, en nuestra opinión, si bien estas consecuencias son reales y debilitan el proceso de integración, otras dos permiten pensar en cierto fortalecimiento, por lo cual la figura de la paradoja parece ajustarse al contexto.

Esta paradoja, central para nuestro estudio, es doble: los éxitos en el camino hacia la autosuficiencia energética brasileña llevan al presidente Lula a reafirmar el rol del Estado en la dirección de la estrategia energética y a redefinir el rol de la región en relación a la defensa de los recursos estratégicos brasileños.

El primer movimiento ocurre en 2008, cuando el gobierno interrumpe la novena rueda de licitación de 41 bloques del Pre-Sal, sin afectar los contratos ya firmados (Natanson, 2014: 67-69).

El segundo tiene lugar el 1 de mayo de 2009, el mismo día en que se extrae el primer barril de crudo del nuevo yacimiento Tupi, cuando el presidente Lula anuncia un nuevo marco regulatorio para el sector y para Petrobras.

En su discurso, Lula sostiene: "Comienza una nueva era para Brasil, una segunda independencia. Con este petróleo Brasil gana más respeto en el mundo".

Resulta interesante la singular forma que tiene el mandatario de plantear la puja subyacente con quienes pugnan por la desregulación del sector (o por dejar las cosas como están), diferenciando Brasil de Petrobras y poniendo los intereses del primero por encima de los intereses del segundo. Sostiene así: "Petrobras tiene que saber que no es más que Brasil, sino que Brasil es más que Petrobras y que Brasil creó a Petrobras. No existe país en el mundo que no haya cambiado sus reglas luego de grandes hallazgos de petróleo".

A pesar de haber transitado su etapa neoliberal, el Estado brasileño nunca perdió del todo el control último de la empresa de bandera. No obstante, el consorcio público-privado que la compone está signado por una gran presencia de capital extranjero en el directorio y un modelo de concesión en lugar de uno de distribución.

El nuevo marco regulatorio, que recién se convertirá en ley hacia fines de 2010, viene a potenciar el control estatal sobre los enormes hallazgos. Los principales cambios serán el paso a un modelo de distribución y la limitación de la participación de empresas privadas en la exploración y comercialización de los campos del Pre-Sal, donde la nueva Petrobras tendrá el cuasi monopolio de la explotación del hidrocarburo. Además, se crean la empresa PETROSAL y un fondo social con parte de las ganancias de su explotación para combatir la pobreza e invertir en proyectos en educación, cultura y ciencia y tecnología.

El tercer movimiento se inicia el 30 de junio de 2010, cuando se sanciona la ley de capitalización de Petrobras. A partir de la inyección financiera desde distintas instituciones públicas, el gobierno lulista ordena la compra de los títulos necesarios para cambiar la correlación de fuerzas con los privados dentro del directorio de PETROBRAS. Realizada dentro de las reglas de juego del mercado financiero, la enorme operación de recapitalización de la compañía –una suerte de “estatización moderada”, como la definirá el académico brasileño Romano Schutte– permitirá al Estado orientar la inversión a la generación de encadenamientos productivos virtuosos (Natanson, 2014: 67-69).

La estrategia seguida por Lula consiste en criticar la privatización parcial de Petrobras, realizada durante la presidencia de Cardoso, sin utilizar el verbo “re-estatizar”.

Como resultado, aunque la participación estatal en el capital total de PETROBRAS no pasará del 32.2%, llegará al 55,7% entre las acciones con derecho a voto. A ello hay que sumarle el 7,62% del BNDES y el 3,15% de PREVI (fondo de pensión del Banco del Brasil). Es decir, el 42,7% del paquete accionario quedará en manos públicas y el resto seguirá bajo control del capital privado, predominantemente extranjero (Quintanar, 2010: 67).

El segundo aspecto de la paradoja es que, para proteger las reservas de su denominada “Amazonia azul”, Brasil deberá profundizar la apuesta regional en un área fundamental como lo es la defensa, la cual de alguna forma viene a complementar a la energía como prioridad en la agenda de cooperación suramericana.

En efecto, creemos que la reactivación de la IV Flota norteamericana, en julio de 2008, se inscribe en contexto del avance chino, pero también de los descubrimientos brasileños. Por tanto, los mismos hallazgos hidrocarburíferos que fortalecen la apuesta de Brasil por convertirse en una potencia global inclinan su gobierno hacia una estrategia regional de protección de sus recursos estratégicos. Desde este punto de vista, estos hechos –que parecen estar detrás del activismo brasileño en relación a la creación del Consejo Suramericano de Defensa (CSD)– contribuyen, indirecta y paradójicamente, a la consolidación parcial del interés conjunto en clave autonomista.

CAPÍTULO 8. El MERCOSUR entre 2008 y 2010: la consolidación parcial del interés suramericano

La crisis financiera internacional modifica sustancialmente el escenario regional y global. En un contexto de retracción económica y de conflictividad regional creciente, que combina el surgimiento de intentos desestabilizadores en los regímenes democráticos de la región con distintas crisis bilaterales –provocadas por diversos posicionamientos respecto a las potencias–, la ya compleja marcha del proceso de integración se ve todavía más condicionada.

La necesaria sinergia entre los objetivos de desarrollo y autonomía, que diera sustento al relanzamiento del MERCOSUR entre 2003 y 2005, queda en suspenso. Mientras que los proyectos de desarrollo (inclusivos o no) son cada vez más encarados desde un nivel estrictamente nacional –hecho que alimenta la idea de una fragmentación entre los proyectos de integración–, la construcción de mayores márgenes de autonomía nacional queda cada vez más vinculada con la esfera regional. En consecuencia, se registra la convivencia entre una línea de divergencia, vinculada a las visiones sobre el desarrollo y la inserción, y una línea de convergencia, asociada a las visiones y estrategias en torno a la defensa y ampliación de la autonomía.

Bajo este esquema, el cual desde luego admite grises, los países del MERCOSUR logran construir cierta articulación entre dicho bloque y la UNASUR, a pesar de que la segunda inicialmente carece de objetivos claros y se presenta como una flexibilización de la estrategia integracionista impulsada por Brasil. Es en respuesta al conflictivo escenario regional que la nueva institución se constituye como el foro donde las crisis institucionales que afectan a los países de la región pueden ser canalizadas y resueltas de forma endógena, sino eliminando al menos contrapesando la injerencia de las potencias extra-regionales.

El interés suramericano, gestado durante el periodo 2003-2005 y puesto en crisis durante el periodo 2006-2008, se consolida así durante el periodo 2008-2011, aunque se trata de una consolidación parcial y, en cierto sentido, de carácter defensivo.

8.1. Aprender a convivir (en y) con la crisis

Las primeras señales de la crisis financiera internacional comienzan a verse en 2007, pero suele tomarse la caída del gigante inversor Lehman Brothers, ocurrida el 15 de septiembre de 2008, como su fecha de inicio. De cualquier modo, la crisis modifica el escenario global y el regional. Los países del MERCOSUR intentan articular una posición común para sortear sus efectos, pero sólo logran asimilar la adopción de ciertas medidas proteccionistas de carácter nacional (acompañadas de devaluaciones en Argentina y Brasil); mientras tanto, Brasil protagoniza la nueva Ronda de Doha y adhiere a la oferta de los países desarrollados, provocando un importante factor de tensión con Argentina.

Argentina y Brasil entre 2008 y 2010

Si algo caracteriza a este periodo de la relación bilateral son las acusaciones cruzadas de proteccionismo. Brasil criticará el proteccionismo para-arancelario argentino, mientras que Argentina cuestionará el “proteccionismo monetario” brasileño, que supone incursionar más en devaluaciones que en medidas para-arancelarias.

Nuestro puntapié es el 27 de octubre de 2008, cuando se realiza la VII Reunión Extraordinaria del CMC. Cancilleres, ministros de economía y titulares de los bancos centrales de los países del bloque se reúnen en Brasilia para intentar coordinar acciones anti-cíclicas. Más allá de lo difícil de lograr esa meta, la intención de Brasil, a cargo de la presidencia pro tempore, es contener la implementación de Licencias No Automáticas (LNA) en Argentina.

Las LNA argentinas responden a la devaluación del real, de casi un 30%, registrada entre julio y agosto.¹⁶⁷ Pero, a su vez, esa devaluación responde a la preocupación brasileña por la tendencia hacia la valorización del real, que desde 2006 en distintos momentos toma impulso por la entrada masiva de capitales extranjeros, aunque sólo se torna un problema real desde el estallido de la crisis financiera, en virtud de la radicalización de la competencia internacional. Los periodos en los cuales la apreciación se registra con fuerza son los meses previos a julio-agosto de 2008, en mayo de 2009 y en agosto-septiembre de 2010, durante la operación de capitalización de PETROBRAS (Mercadante, 2013: 191).

Durante la reunión del CMC, el gobierno argentino plantea la implementación de un MAC, sin apoyo. Tras la negativa de sus socios, propone crear una comisión de monitoreo del comercio intrazona. El canciller Taiana formula una expresión testimonial: “La integración es el camino para enfrentar la crisis”.¹⁶⁸ Por su parte, el canciller brasileño Celso Amorim sostiene que se busca “la definición de mecanismos para dar respuestas (a la crisis), si no coordinadas, al menos con transparencia, para que no haya sorpresas”. Y da un mensaje a su principal socio en la región: “Tenemos que estar preparados y evitar sobre todo respuestas que fueron dadas en el pasado y que no resultaron, para que no vuelvan a ser adoptadas ahora (...). La crisis de 1929 fue provocada por el proteccionismo y todos se fueron pasando los problemas uno a otro. Nosotros (el bloque) podemos defendernos de manera creativa y mirando hacia adelante”.¹⁶⁹

Pero también Brasil intenta adoptar este camino de proteccionismo del mercado interno. En enero de 2009, supuestamente con fines estadísticos, el gobierno implementa LNAs para la importación de tres mil productos comprendidos en 24 capítulos de la nomenclatura común del MERCOSUR (incluidos cereales, textiles, acero y combustibles minerales). No obstante, la fuerte resistencia de sus socios lo hace retroceder y la medida es anulada.¹⁷⁰ El episodio sirve para profundizar la postura liberalizadora del gobierno petista. En febrero, el canciller Amorim informa que Brasil pugnaré ante la OMC para evitar la difusión de medidas proteccionistas, e indica: “Tenemos la certeza de que propagar el proteccionismo no es remedio, al contrario, es un veneno que agrava aún más la situación”.¹⁷¹

El presidente Lula visibiliza las diferencias con Argentina en torno a este punto, aunque intenta no debilitar al bloque: “¿Existe un problema con la Argentina? Existe. Entonces vamos a sentarnos a una mesa de negociación en el ámbito del MERCOSUR para resolverlo, porque el MERCOSUR es el foro legítimo para discutir los aspectos comerciales entre los dos países (...). [Pero] es un equívoco pensar que medidas proteccionistas al comercio puedan ayudar a resolver los problemas. No creemos en el proteccionismo, vamos a movilizarnos contra él y haremos los acuerdos que puedan ser hechos”.¹⁷²

El 17 de febrero ambos gabinetes se reúnen en Brasilia para llegar a un nuevo consenso. El escenario obliga a acercar posiciones: en enero, las exportaciones argentinas a

Brasil caen un 43,6%, mientras que las exportaciones brasileñas a Argentina descienden un 48,4%. Tras la reunión, Argentina se compromete a no intensificar las medidas proteccionistas, pero no accede a revisar las ya implementadas: LNA para 1200 productos importados y suba de valor criterio para 800 productos.¹⁷³

La frágil pax para-arancelaria se corta a las dos semanas, cuando Argentina aplica una medida antidumping a cuchillos provenientes de Brasil. El secretario de Comercio Exterior brasileño, Welber Barral, advierte que su país evalúa recurrir a la OMC: “Brasil puede accionar contra cualquier país de la OMC”, señala.¹⁷⁴ La UIA argentina responde con dureza en un comunicado donde cuestiona la legitimidad del reclamo: “Brasil trae a costas una historia de más de 30 años de protección de la producción, junto con el financiamiento a tasas subsidiadas por parte de su Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), que incluso han sido otorgadas para la compra de empresas argentinas”.¹⁷⁵

Para calmar los ánimos, el gobierno brasileño habla de limitar sus exportaciones a la Argentina y acepta discutir cupos, como parte de un sistema de defensa comercial compartido que contrarreste la llegada masiva de productos chinos en ambos mercados.¹⁷⁶ La FIESP sale a respaldar la medida: “Esto no quiere decir que estemos a favor de esta solución, pero eventualmente podemos aceptarla como un mal menor porque la situación con la Argentina está realmente muy fea (...). Es mejor eso [la reducción voluntaria de embarques] que las medidas antidumping”, consigna Roberto Gianetti da Fonseca, director de Comercio Exterior de la entidad.¹⁷⁷ Así se introduce de forma explícita la cuestión de China entre ambos países, un tema que traerá profundas consecuencias en la relación bilateral y en la marcha del MERCOSUR.

Las rondas de negociaciones entre ambos empresariados no conducen a acuerdos. De nuevo la integración bilateral debe apoyarse sobre la relación entre ambos presidentes, que se reúnen a fines de abril, en Buenos Aires, para la tercera cumbre del MICB. La tensión se tamiza con algunos acuerdos comerciales, como la compra de aviones de la brasileña Embraer para Aerolíneas Argentinas y la posibilidad de que Brasil derive a la Argentina la producción de parte de los equipos de la televisión digital de norma japonesa. De todos modos, las posturas quedan planteadas. El presidente Lula pide “condiciones para que el comercio tenga más movilidad”, mientras que la presidenta Fernández intenta poner en debate la noción misma de “proteccionismo”, un esfuerzo que sostendrá repetidas veces

desde entonces: “En general, se visualiza el proteccionismo en las aduanas, pero también puede ser proteccionista una devaluación dispar. Sería proteccionismo monetario. O una promoción fiscal para dar recursos a las empresas del propio país puede constituir proteccionismo fiscal”.¹⁷⁸

A su vez, la suerte de aislamiento de Argentina dentro del bloque se profundiza en marzo, cuando Uruguay y Paraguay –donde Fernando Lugo es elegido como presidente el 20 de abril de 2008– se manifiestan a favor de la postura brasileña o, mejor dicho, en contra de la argentina.¹⁷⁹ Sin embargo, el gobierno argentino reafirma su postura. El secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, Alfredo Chiaradía, quien tendrá un importante rol en las negociaciones en la OMC, sostiene: “Argentina no acepta que alguien diga que es proteccionista (...). Todos los países tienen que tener en estos momentos cierta flexibilidad como para entender las necesidades de los demás”.¹⁸⁰

En este punto, resulta útil recurrir a un estudio de Ivan Heyn y Pablo Moldovan (2011) –el primero se desempeña como Secretario de Industria del gobierno argentino hasta enero de 2009–, donde se argumenta que durante el periodo 2008-2009 (y respecto al periodo 2005-2006), se duplica el número de países (tanto en desarrollo como desarrollados) que imponen LNA. Si bien Heyn y Moldovan reconocen que la mayor parte de las notificaciones son argentinas, insiste en que el uso de esta herramienta, utilizada también por Brasil (en 2005, 2009 y 2010), no es un fenómeno singular de nuestro país. Por otra parte, hay que decir que dicho instrumento ya había sido implementado aquí en 2004, a fin de proteger ciertos sectores sensibles (2010: 182-190). A su vez, el estudio de Heyn y Moldovan reconoce que el principal riesgo de la medida son las retaliaciones de parte de otros países. No obstante, el “rebrote de la política comercial a nivel mundial demuestra que la amenaza de castigo no inhabilita por completo la utilización de herramientas de control de las importaciones (...), al menos dentro de los márgenes de acción permitidos por los acuerdos y compromisos vigentes” (2010: 182-190).

Durante el primer semestre de 2009, la crisis financiera global provoca una caída del 40% del intercambio comercial bilateral, con un pequeño déficit de Brasil de US\$ 48 millones. En el segundo semestre una leve mejora en el desempeño de la economía brasileña facilita la distensión en la relación. En septiembre, los ministros de producción de ambos países, Débora Giorgi y Miguel Jorge –de Argentina y Brasil, respectivamente– se

reúnen para limar asperezas. Ambas partes acumulan reclamos pendientes por las trabas al comercio bilateral: del lado brasileño, se cuestionan licencias aplicadas en los sectores textil, electrodomésticos y calzado, las cuales demoran el ingreso de los productos brasileños hasta seis meses; del lado argentino, en productos lácteos. Como resultado del encuentro, se acuerda fortalecer la integración productiva.¹⁸¹ El ministro Jorge informa a la prensa: "Hubo una reducción bastante grande de los reclamos de empresarios brasileños porque la situación económica mejoró (...). Brasil no discute el derecho de la Argentina a aplicar las licencias (...). Lo que discutimos es específicamente algunos atrasos. La Argentina no tiene un sistema automatizado, y por eso puede haber una demora mayor".¹⁸²

Sin embargo, la tensión vuelve a surgir en octubre, cuando Brasil suspende las licencias automáticas para la importación de harina de trigo, vinos, aceites y aceitunas argentinos.¹⁸³ El gobierno argentino reacciona con dureza. El ministro de Economía Amado Boudou sostiene: "Es grave. Nosotros no vamos a tolerar que cuando haya una medida de este tipo vaya sobre productos perecederos (...). Siempre que Argentina ha analizado alguna cuestión del comercio con Brasil ha trabajado sobre productos no perecederos, para no generar un grave daño a algún segmento de la producción. Es distinto decir que hay un problema con las ojotas que con la fruta".¹⁸⁴

De nuevo se debe recurrir a la diplomacia presidencial. El 18 de noviembre se reúnen Lula y Fernández. Las posturas de cada uno son las mismas que en abril. Lula vuelve a cuestionar el proteccionismo argentino: "no es una solución ya que crea distorsiones difíciles de destruir". Fernández intenta bajarle el tono a los reclamos comerciales y apunta contra el doble discurso de las potencias: "Tenemos que ser inteligentes para reencauzar estas pequeñas diferencias que nos permiten llevar a cabo una asociación de las más importantes. (...) El mundo que viene será de una feroz competencia comercial. Una cosa es lo que se dice en todo el mundo y otras son las decisiones que se toman en todo el mundo".¹⁸⁵

El saldo del encuentro se reduce un documento donde ambos líderes se comprometen a implementar algunas medidas que expresan el complejo momento del vínculo bilateral: Argentina, a no demorar más de 60 días la emisión de los permisos de importación para productos brasileños (tal como establece la OMC); Brasil, a informar antes de decretar ese tipo de barreras, sobre todo en lo referido a productos perecederos; ambos países, a realizar

un riguroso monitoreo para evitar que China saque provecho de la puja comercial entre ambos países (por pedido de Brasil), a perfeccionar el esquema de acuerdos entre privados (por pedido de Argentina) y a proteger la alianza mediante la intensificación de la diplomacia presidencial, con reuniones entre presidentes cada 90 días y entre ministros cada 45.¹⁸⁶

La cumbre MERCOSUR de diciembre, celebrada en Montevideo, gira en torno al proteccionismo, las asimetrías comerciales, el acuerdo con la UE y la condena al golpe en Honduras. En la misma línea de sus declaraciones previas, aunque ahora aludiendo a Brasil tanto como a las potencias, la presidenta Fernández hace un llamado a la unidad del bloque: “comercemos sin cerrarnos al mundo pero entendiendo que el proteccionismo no se desarrolla sólo en las aduanas sino en una política de subsidios o de localización de inversiones”.¹⁸⁷ Al mismo tiempo pero en San Pablo, se reúne la Comisión Bilateral de Comercio, integrada por funcionarios y equipos técnicos de ambos países, los cuales acuerdan disminuir la cantidad de productos alcanzados por las LNA.¹⁸⁸ La puja bilateral cede, pero sólo por unos meses.

En 2010, año electoral en Brasil, el gobierno petista reacciona con dureza ante las versiones periodísticas que advierten sobre nuevas restricciones argentinas a la importación de productos alimenticios. Dilma Rousseff, futura presidenta de Brasil, por entonces candidata y delfín de Lula, afirma: “Por la OMC y por el MERCOSUR existe la posibilidad de tomar represalias. Una medida tan agresiva como ésta contra Brasil tiene que ser respondida y el primer paso es tener una posición firme, muy fuerte”.¹⁸⁹

Sin embargo, para agosto se evidencia una mejora en el clima de la relación bilateral. Durante la cumbre del MERCOSUR, celebrada en San Juan, se registra un avance en el proceso de integración, cuando se firma el nuevo código aduanero común (Decisión 27/2010 CMC) y se acuerda una nueva fecha (2012) para la eliminación del cobro del doble arancel externo común y la redistribución las rentas aduaneras (Decisión 10/2010 CMC).¹⁹⁰ Además, se aumenta el FOCEM en US\$ 800 millones para obras de infraestructura eléctrica y energética, se firma un TLC con Egipto y se impulsa el Corredor Bioceánico Central, que planea unir los puertos de Porto Alegre y Coquimbo, para proyectar la producción de los países del MERCOSUR hacia el Pacífico. Finalmente, se firma una

Declaración Especial en rechazo a la exploración de recursos naturales no renovables en la plataforma continental argentina, desarrollada por GB e Irlanda del Norte.

El tango es de a dos, la zamba de a uno: el MERCOSUR en el banquillo de la OMC

La divergencia entre Argentina y Brasil se manifiesta en sus posturas frente a la OMC. Dichas posturas se distancian progresivamente desde 2007, tras haber sido coincidentes, hasta que se traducen en una ruptura en julio de 2008.

En junio, las posiciones todavía son cercanas.¹⁹¹ El subsecretario de negociaciones económicas internacionales de Argentina, Néstor Stancanelli, consigna: "Si no llegamos a un acuerdo, la responsabilidad recaerá en particular en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón". Por su parte, Amorim, el canciller brasileño, considera que los países desarrollados quieren "venderle [al MERCOSUR] un auto usado a un precio muy caro".¹⁹²

El endurecimiento de la postura argentina y su coincidencia con la posición de India (ambos integran tanto el G20 como el NAMA-11) quedan confirmados el 11 de junio. En un comunicado conjunto, reiteran "su sostenido y firme reclamo para concluir satisfactoriamente la Ronda de Doha", aunque reclaman que se revisen "los desequilibrios actuales que se observan en el texto de la negociación, particularmente en las áreas clave de agricultura y de bienes industriales".¹⁹³

El jefe de gabinete de la dirección general de la OMC, el brasileño Victor do Prado, explicita las posiciones dentro del bloque suramericano: "El MERCOSUR no tiene una posición común en la Ronda de Doha (...). Brasil, Paraguay y Uruguay dicen que la propuesta agrícola es una buena base para negociar. Para la Argentina no sirve porque considera que hay más ambición en [la apertura de la] agricultura que en [la de la] industria".¹⁹⁴

El 25 de julio, en las horas finales del nuevo intento por reflotar la Ronda de Doha, Argentina rechaza el documento, posicionándose junto a India y Sudáfrica. Brasil, que integra la mesa chica de la negociación junto a EEUU, India, Japón, China, Australia y la UE, acepta el documento. La coincidencia con Argentina no pasa de la definición de una Metodología MERCOSUR en la negociación.

La relación con Argentina se tensiona. El canciller argentino reconoce "visiones diferentes sobre el equilibrio de un acuerdo".¹⁹⁵ Su par brasileño señala que "en la hora

crucial y al calor de las negociaciones, es necesario hacer opciones. Sabíamos que había una diferencia de posición con la Argentina, y nuestra posición no podía quedar totalmente rehén de ella".¹⁹⁶

En agosto, Lula y Fernández se reúnen para intercambiar reclamos y limar asperezas, en un encuentro al que se suma el presidente Chávez y que no genera más que algunos anuncios en favor del relanzamiento del eje suramericano. En ese marco, el canciller Amorim brinda una explicación sugestiva de la postura brasileña en la OMC: "Hubo más diferencias de evaluación de oportunidad que de interés. Hay decisiones que uno tiene que tomar por sí mismo. Pero tuvimos una actitud de transparencia".¹⁹⁷

Nos interesa la expresión "evaluación de oportunidad". La oportunidad, creemos, responde a la estrategia de consolidar para Brasil el rol global que su dirigencia política considera ajustado a su potencial. Aquí conviene poner el foco en el rol de Amorim, gran impulsor de la postura brasileña en Ginebra. En sus memorias (2014), acusará al negociador indio, Kamal Nath, de haber obstruido las negociaciones para favorecer su posición política doméstica:

"Kamal Nath era, por encima de todo, un político que medía sus actitudes externas por objetivos internos, sobre todo electorales. Nunca escondió su deseo de convertirse en primer ministro del Estado que lo eligiera para la Cámara (Madhya Pradesh). Una criatura política, tenía lo que podría denominarse una "inteligencia demoníaca". Nath usaba sus dotes, en general, para crear confusión, incluso con relación a temas simples sobre los cuales no había, en principio, posibilidad de un malentendido. (...) En una alianza nada santa, se asoció a la negociadora estadounidense Susan Schwab para llevar la ronda a la parálisis de julio de 2008" (2014: 82-83).

Cabe señalar que las palabras de Amorim, además de asociar la postura india con cierto espíritu demagógico, nada dicen sobre la posición argentina, que en realidad coincide con la defendida por India. El cuadro termina de delinearse en otro pasaje del ex canciller brasileño:

"En 2009, [Anand] Sharma sucedería a Kamal Nath como ministro de Comercio. Sin disminuir la importancia intrínseca de lo que estaba en juego para la India en el tema de los productos y salvaguardas especiales en la Ronda de Doha, a veces me pregunto si la reunión ministerial de la OMC en julio de 2008 no hubiese tenido otro derrotero en caso de que Sharma, un humanista orientado a los temas de gobernanza global y sin vínculos obvios con un sector específico del electorado, ya hubiese estado al frente de la delegación de su país" (2014: 91).

Esta postura de Amorim, expresión de cierto consenso dentro de la dirigencia brasileña acerca de un pretendido rol de potencia global para Brasil, se va a visualizar no sólo en la OMC sino en toda su política exterior. Al mismo tiempo que Brasil adopta un mayor activismo en la agenda multilateral de liberalización comercial, se fortalece su apuesta por el grupo IBAS (India, Sudáfrica y Brasil) y el grupo BRICS, puntas de lanza de su protagonismo creciente en el G20 y el FMI (respecto al cual, hasta mediados de 2008, Argentina y Brasil sostienen una posición revisionista similar). De hecho, aunque la primera cumbre formal del grupo de potencias emergentes debe esperar hasta junio de 2009, el 9 de julio de 2008 se produce una breve reunión entre los mandatarios del grupo, en el contexto de la cumbre del G8 celebrada en Japón. Así mismo, un primer antecedente, aunque tímido, tiene lugar en 2006, durante una reunión al margen de la Asamblea General de la ONU en Nueva York. Luego, en la previa a la cumbre inaugural del grupo BRICS, Amorim defenderá el rol global de Brasil a partir de emergencia de un orden multipolar: “El G8 está muerto como grupo político de decisión (...), ya no representa nada (...). [El G20] es un mejor modelo”.¹⁹⁸

Como fuera, además del fortalecimiento del perfil global de Brasil, hacia dentro y hacia fuera, el fracaso de Doha tiene como principal consecuencia la revitalización de agenda de negociaciones externas del MERCOSUR, al menos entre las dirigencias brasileña y uruguaya.¹⁹⁹

En agosto, el director de Asuntos Económicos y MERCOSUR de la Cancillería uruguaya, Elbio Roselli, vincula la postura argentina con la imposibilidad de negociar tratados de libre comercio con terceros y reclama mayor flexibilidad al bloque, para que sus miembros “puedan avanzar a velocidades diferentes”: “es evidente que Argentina eligió un modelo de desarrollo muy distinto al resto de los socios (...), un neoindustrialismo muy proteccionista del mercado interno, con lo cual no será fácil compatibilizar la negociación externa del bloque”.²⁰⁰

En septiembre, el gobierno uruguayo va más lejos y solicita formalmente, ante la Comisión de Relacionamento Externo del MERCOSUR, que el bloque procure acuerdos con la UE, EEUU, Corea del Sur y Canadá.²⁰¹

En junio de 2009, la cancillería uruguaya distribuye un documento entre los embajadores asignados a 14 destinos considerados clave para su comercio internacional. En

dicho informe, se los instruye a “reafirmar la vocación de Uruguay sobre el regionalismo abierto” y a “mejorar su performance en negociaciones bilaterales, tanto dentro del MERCOSUR y la Aladi como fuera de ellos”.²⁰²

La reivindicación de la expresión “regionalismo abierto” es un detalle no menor, que explicita la posición uruguaya.

No obstante, si bien el gobierno de Tabaré y su fuerza política, el Frente Amplio, cuestionan con dureza el presente del MERCOSUR, representan la postura más benigna en comparación al resto de la dirigencia política uruguaya.

En agosto, en plena campaña presidencial, el candidato del Partido Colorado, Pedro Bordaberry, lanza fuertes cuestionamientos al bloque y, a la vez que concentra en Brasil la mayor crítica al proceso de integración, reconoce el liderazgo brasileño: “El MERCOSUR no existe. Hay que replantearlo sin peleas. En vez de crecer hacia el exterior creció hacia adentro, con Brasil como único beneficiario (...). La realidad dice que tendríamos que encolumnarnos detrás de la política exterior de [Michelle] Bachelet o Lula en vez de la de Chávez, Correa, Evo Morales o del propio Kirchner”.²⁰³

Cuatro frentes internos

Durante el periodo 2006-2008 la marcha del MERCOSUR debe exponerse al creciente cuestionamiento de las asimetrías estructurales entre las economías de sus socios, las contradicciones entre sus gobiernos respecto al supuesto carácter prioritario del proceso de integración y al accionar de los países desarrollados en la región, que intensifican su presión sobre los países del bloque.

Durante el periodo 2008-2010 se suman nuevos condicionantes, como la crisis financiera internacional, el fracaso de la Ronda de Doha y la reactivación de las negociaciones con terceros sin una posición consolidada hacia dentro. La evolución de las variables económicas, políticas y estratégicas del bloque se traduce en distintas percepciones de las dirigencias políticas respecto al proceso de integración.

Como resultado, el MERCOSUR se debilita al cobijar una serie de líneas de divergencia –recién hemos descripto las principales–, líneas que a su vez se superponen, haciendo que cualquier diagnóstico resulte complejo. Un criterio útil supone elaborar una

distinción de los frentes internos que abren en el bloque dichas diferencias, un criterio que permite visualizar el modo en que ellas se superponen y no conducen, directamente, a una ruptura.

Señalamos cuatro tipos de divergencias que consideramos centrales: a) entre los distintos patrones de inserción internacional de Argentina y Brasil –con el primero más orientado a la defensa de su mercado interno mediante medidas proteccionistas y la postergación de las negociaciones en el ámbito multilateral y interregional, y con el segundo más asentado sobre su preeminencia regional y su supuesta autosuficiencia como sustentos para su objetivo de convertirse en una potencia global reconocida por los centros de poder del sistema internacional; b) entre las economías más grandes y las más pequeñas dentro del bloque –con el creciente descontento de las segundas por la falta de una política más decidida de atenuar las asimetrías estructurales, lo que acerca más a sus dirigencias a asumir como propio el interés de las potencias dentro del bloque; c) entre Argentina y el resto de sus socios respecto al tratamiento de su mercado interno –pues la frecuente desavenencia entre nuestro país y sus socios por las restricciones a las importaciones pone a estos en una posición común en favor de una mayor apertura económica, bajo la cual en realidad subyacen diferencias profundas entre sus patrones de inserción internacional; y d) entre Brasil y el resto de sus socios en relación al sentido y objetivos del MERCOSUR –por la creciente confianza de la dirigencia brasileña en su capacidad de consolidarse como un jugador global sin tener que pagar los costos políticos y económicos internos de una profundización de la estrategia integracionista.

8.2. Las potencias y la crisis I:

El periodo 2008-2010 está marcado por una serie de factores que ponen en riesgo la gobernanza regional, al amenazar tanto el estatus de zona de paz alcanzado por la región como la estabilidad de los gobiernos de signo progresista de los países del MERCOSUR ampliado. Destacamos la crisis institucional en Bolivia, los importantes conflictos bilaterales (Colombia-Venezuela y Colombia-Ecuador), la reactivación de la IV Flota norteamericana y la instalación de bases militares estadounidenses en Colombia.

La UNASUR, inicialmente carente de una identidad clara y percibida por la dirigencia argentina como una flexibilización de la estrategia integracionista impulsada por Brasil, se orienta entonces hacia el logro de la autonomía conjunta.

De este modo, y a pesar de las divergencias señaladas arriba, ciertas variables políticas, estratégicas y económicas comunes entre los países del MERCOSUR permiten el fortalecimiento de una línea de convergencia en clave autonomista. Aunque dicha convergencia se verifica menos en avances institucionales dentro del bloque que en la redefinición de las prioridades de la recién surgida UNASUR, ello ocurre sobre la base de acuerdos políticos y objetivos trazados en torno al MERCOSUR. Si bien ello no supondrá superar las divergencias relativas al objetivo del desarrollo, sí servirá de base para una consolidación parcial del interés suramericano.

La puja entre las potencias se agudiza

Hasta el inicio de la crisis financiera internacional, la respuesta de EEUU al avance chino en la región consiste básicamente en fortalecer los vínculos bilaterales con sus socios latinoamericanos, de modo de reconstruir su modelo de integración norte-sur y contener los avances de los esquemas sur-sur.

La crisis conduce a la intensificación de la puja entre las potencias (EEUU y China) y al incremento de su presión sobre la región y los países del MERCOSUR, en su búsqueda de sostener una posición predominante en los vínculos económicos de privilegios (Míguez y Crivelli, 2014: 2).

Una de sus consecuencias es la reactivación de la IV Flota del Comando Sur norteamericano, formalizada el 1 julio de 2008, en vísperas de la visita de George Bush a la región y en el marco de los hallazgos de los megayacimientos petrolíferos en la costa brasileña. La decisión genera inquietud en las dirigencias políticas del MERCOSUR, las cuales expresan sus dudas y preocupación durante la cumbre del bloque en Tucumán, a la semana siguiente del anuncio. "Nos preocupa desconocer cuál es el sentido de reactivar la IV Flota. Además, nos parece que entre países amigos una iniciativa de este tipo debe ser conversada", sostiene ante la prensa el vicecanciller argentino, Victorio Tachetti. Por su parte, el presidente Chávez afirma "no tener dudas de que es una amenaza, un operativo de

vasto control por el Orinoco, el Amazonas, el Paraná".²⁰⁴ Un elemento que suma incertidumbre e inquietud es que la flota tendría por objetivo recorrer no sólo mares del cono sur, sino inclusive ríos. Para despejar dudas, el almirante norteamericano James Stavridis, jefe del Comando Sur, realiza una gira por la región, durante la cual asegura que la IV Flota carecerá de aptitudes ofensivas, al no contar con portaaviones.²⁰⁵

Ese mismo año, China responde con su propia gira. El primer ministro Hu Jintao visita Cuba, Costa Rica y Perú, impulsando su nueva agenda para América latina y el Caribe. La cooperación Sur-Sur, cuyos principios se resumen en "el camino de desarrollo pacífico y la estrategia de apertura, basados sobre el beneficio recíproco y la ganancia compartida", se orienta hacia la suscripción de tratados de libre comercio con países y bloques regionales latinoamericanos.²⁰⁶ La frase forma parte del primer documento del gobierno chino sobre su política hacia América Latina y el Caribe, publicado el 5 de noviembre. Aunque el documento no supone grandes novedades respecto a la estrategia ya puesta en marcha, sistematiza las distintas políticas y posturas articuladas por China ante los países latinoamericanos, consolidándolas en torno a una estrategia regional. No obstante, pasa por alto las particulares de cada país, a pesar de que por entonces ya se perciben posiciones bastante diferentes respecto a la política a seguir con respecto a China (Oviedo, 2009b, citado por Bernal-Meza, 2012:71-72).

Los conflictos regionales

Los intentos desestabilizadores en Bolivia y Ecuador, junto a las escaladas diplomáticas en torno a Colombia, signan el periodo.

En agosto de 2008, con el 60% de votos, Evo Morales logra la victoria en un referéndum convocado para definir su continuidad y la de ocho prefectos (gobernadores), en el marco de fuertes movilizaciones sociales. Como respuesta, cuatro prefectos opositores (Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando) promueven una ola de manifestaciones en su contra, reivindicando sendos procesos de autonomía que Morales, en un principio sin éxito, pretende canalizar como parte de un proceso de reforma constitucional. Su gobierno denuncia un intento de desestabilización externa y expulsa al embajador norteamericano de su país.²⁰⁷

El episodio genera el apoyo de los presidentes Kirchner, Chávez y Da Silva, así como una reunión extraordinaria de la UNASUR en Santiago de Chile, en septiembre. Dicha reacción y sus consecuencias, que permiten fortalecer al gobierno de Morales y estabilizar la crisis política, serán analizadas más abajo.

Otro conflicto importante en esta línea es el golpe de Estado en Honduras, en julio de 2009, que derroca al presidente Manuel Zelaya e instala en el poder a Roberto Micheletti, hasta entonces decano del Congreso de Honduras, quien luego llama a elecciones para legalizar su gobierno de facto.

Aquí no es mucho lo que logran hacer los países de la región, más allá de mostrar su solidaridad con el mandatario derrocado y cuestionar el gobierno de facto. Honduras, ubicada en América Central, está bastante más lejos que Bolivia de la zona de influencia dentro de la cual los países del MERCOSUR logran articular el interés suramericano en clave autonomista.

Lo interesante del hecho es que los líderes del bloque comienzan a pronunciarse acerca de las nuevas formas de desestabilización institucional de los regímenes democráticos latinoamericanos.²⁰⁸

La presidenta Fernández sostiene ante la prensa: “Tenemos que condenar cualquier intento de golpe benévolo, es decir, cuando se destituye a través de un golpe cívico militar y luego se convoca a elecciones y así legalizar un golpe. Esto sería la carta de defunción de la carta democrática de la OEA y convertir la carta democrática del MERCOSUR en una ficción”.²⁰⁹

La otra línea de conflictos tiene lugar alrededor de Colombia, que profundiza durante este periodo su alianza estratégica con EEUU.

Son tres los episodios conflictivos alrededor de la Colombia gobernada por Álvaro Uribe: el primero, en marzo de 2008, cuando tropas colombianas bombardean territorio ecuatoriano para asaltar un campamento de las FARC; el segundo, en julio de 2009, cuando Venezuela retira a su embajador de Bogotá, tras la acusación por parte del presidente colombiano de que las FARC poseen lanzacohetes del ejército venezolano; y el tercero, en agosto de 2009, cuando Colombia y EEUU negocian la instalación de bases militares norteamericanas en suelo colombiano para su lucha contra el narcotráfico.²¹⁰

Nos interesa en especial este tercer episodio, por la fuerte reacción que despierta en los países del MERCOSUR, en particular la de Brasil. El presidente Lula solicita una reunión del Consejo de Defensa Suramericano (CSD). Admite su malestar, pero a la vez reconoce la soberanía colombiana: "A mí no me agrada una base norteamericana más en Colombia. A mí no me gusta, pero como no me gustaría que Uribe opine sobre Brasil, tampoco quiero meterme con Colombia".²¹¹

El canciller Amorim exige "garantías formales [de EEUU] sobre cómo esas bases serán usadas" y sostiene: "Lo que preocupa a Brasil es una presencia militar fuerte, cuyo objetivo y capacidad parecen ir mucho más allá de lo que pueda ser la necesidad interna de Colombia". Además, manifiesta comprender la preocupación de Venezuela por el acuerdo, en tanto "hay informes del Congreso estadounidense que dicen que Venezuela estaría siendo connivente con el narcotráfico".²¹²

El consejero de Seguridad Nacional de EEUU, Jim Jones, visita Brasilia para explicarle a Lula los detalles del acuerdo con Colombia. También el presidente Uribe hace una gira por los países de la región para generar confianza.

"Las bases seguirán siendo controladas por un comandante colombiano; habrá seguridad colombiana y la propiedad seguirá siendo colombiana, ni siquiera se trata de un comodato. El acuerdo supone permitirle a Estados Unidos utilizar las instalaciones. Nada más", asegura el viceministro de Defensa colombiano ante la prensa argentina.²¹³

Durante su encuentro con Uribe, Lula le solicita su apoyo al proceso de consolidación del CSD, cuya creación aquél había cuestionado al momento de ser constituida la UNASUR.²¹⁴

El último episodio que debemos reseñar sirve como cierre del periodo analizado en este capítulo: el intento de golpe de Estado en Ecuador, en septiembre de 2010. De nuevo, la modalidad supone una novedad, así como lo fuera en su momento el caso boliviano. En este caso, se trata de la revuelta de unos dos mil policías y algunos efectivos militares, los cuales se amotinan en el Regimiento de Quito, principal cuartel del país, en rechazo a la Ley de Servicio Cívico, sancionada el día anterior, la cual modifica el régimen salarial de esa y otras fuerzas. La protesta se expande pronto a otras dependencias del país y se suman algunos miembros de tropas regulares, como de la Fuerza Aérea, los cuales toman la pista del aeropuerto de Quito. El hecho más grave se registra cuando el presidente Rafael Correa

se acerca al Regimiento para dialogar con los uniformados, quienes lo reciben con gases lacrimógenos. Correa se refugia dentro del Hospital Policial de Quito, donde es mantenido cautivo durante horas. Simpatizantes del presidente se movilizan hacia el lugar, donde se producen enfrentamientos con los policías insurrectos, los cuales provocan la muerte de una persona. Tras el episodio, el mandatario declara haber sido "secuestrado" y asegura que la revuelta se trató de "un intento de golpe de Estado de la oposición". El gobierno declara entonces el estado de sitio en todo el país durante una semana y delega el control de la seguridad en las Fuerzas Armadas.

Santiago, Costa do Sauipe, Bariloche

Consideramos que en este complejo escenario se ve fortalecido el interés suramericano, en virtud de la respuesta conjunta elaborada frente a distintas crisis que pusieron en riesgo la gobernanza regional y amenazaron la estabilidad de los gobiernos de signo progresista en los países del MERCOSUR ampliado.

El análisis de las cumbres UNASUR de Santiago (septiembre 2008), Costa do Sauipe (diciembre 2008) y Bariloche (julio 2009) ilustra de qué modo los países del MERCOSUR se apoyan en aquélla para lidiar con las cuestiones que hacen a la gobernanza regional y los conflictos que la ponen en riesgo.

La de Santiago es una cumbre de emergencia, convocada por los conflictos en Bolivia para dar “su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional” de Evo Morales. El resultado es un fuerte gesto de respaldo político a la democracia boliviana y al gobierno Morales, que resulta apuntalado para conducir el diálogo y el proceso de pacificación en su país.

La Declaración de la Moneda, como se da a llamar el documento final, firmado en el Palacio de la Moneda, hace un recordatorio al golpe de Estado que derrocó al presidente chileno Salvador Allende en 1973 e inauguró la etapa neoliberal en América Latina, dejando en claro que los intentos desestabilizadores tienen un objetivo golpista.

A su vez, se crea una Comisión abierta para acompañar los trabajos de una mesa de diálogo conducida por “el legítimo Gobierno de Bolivia” y una comisión de apoyo y

asistencia al Gobierno de Bolivia en función de sus requerimientos, incluyendo recursos humanos especializados (UNASUR, 2008a).

Más allá de la convergencia, diferentes posiciones quedan en evidencia. Lula señala que la UNASUR sólo debe servir para que se retome el diálogo entre el gobierno de Morales y los prefectos rebeldes, mientras que Chávez vincula el episodio con la injerencia norteamericana y plantea una posición que supone intervenir en los asuntos internos bolivianos.

La presidente Fernández, quien parece tener una oposición en cierto sentido intermedia, defiende la no injerencia de la OEA y EEUU, tanto en la reunión, como en el documento y dentro las comisiones: "No están porque esto es la UNASUR. Es un tema de América del Sur".²¹⁵

En diciembre tiene lugar una "cuádruple" cumbre en Costa do Sauipe, Brasil, donde se reúnen los países del MERCOSUR, de la UNASUR, del Grupo Río y de América Latina y el Caribe (CALC).

El complejo escenario da muestra de la convivencia entre líneas de divergencia y de convergencia entre los países del bloque suramericano.

La divergencia dentro del MERCOSUR, matizada por la sola creación de un fondo de garantías para pymes, se ordena por sendos descontentos en las principales economías del bloque: el de Argentina con Brasil, pues su postura dentro del G20 todavía genera resentimientos; y el de Brasil con sus socios, porque no se logra eliminar el doble cobro del AEC ni se termina de consensuar el Código Aduanero MERCOSUR.²¹⁶

Incluso hay lugar para la divergencia dentro de la UNASUR. Si en su ámbito se menciona al ex presidente chileno Ricardo Lagos como posible Secretario General, es porque la nominación del ex presidente Kirchner, propuesta en agosto por el presidente Correa, lleva meses siendo vetada por el gobierno uruguayo, en represalia por el conflicto en torno a la pastera Botnia.²¹⁷

Pero la UNASUR también motoriza la convergencia entre los países del MERCOSUR y permite afianzar su interés conjunto en clave autonomista en una escala mayor. El resistido CSD, que tras haber sido cuestionado por Colombia en mayo despierta la medida de Chile, a cargo de la presidencia pro tempore del esquema integracionista, es finalmente creado.

El hecho significa la primera modificación importante a nivel institucional dentro de la UNASUR y constituye una evidencia de la orientación decidida de aquella hacia la afirmación del interés suramericano articulado por los países del MERCOSUR.

Recuperamos un estudio de José Manuel Ugarte (2009), donde se señalan algunos elementos importantes alrededor del CSD: a) es la primera vez que todos los países de la región se sientan a hablar sobre defensa “real” y tratan de organizar respecto de ella aspectos comunes; b) su creación supone superar la antinomia entre dos modos de entender la defensa: la del Cono Sur (y Brasil), por un lado, y la del resto de la región (y EEUU), por el otro. Si el segundo punto de vista limita lo que se entiende por defensa a la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia organizada y desastres climáticos, la creación del CSD supone la imposición de la visión del primer grupo, que defiende la definición internacional de defensa; c) la ausencia de EEUU dentro del foro resulta “una ausencia única”, insólita en términos históricos, ya que desde la Primera Conferencia Panamericana de Washington (1989) ha sido esa potencia la que convocó a sus vecinos para cooperar en materia de defensa o comercio; y d) queda manifiesto que, a pesar de las múltiples diversidades entre los países suramericanos, la percepción de sus intereses comunes no siempre ha de resultar antinómica con sus intereses en relación a EEUU –lo que también explica la continuidad del sistema hemisférico (2010: 17-18).

Las declaraciones del ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, en la previa al encuentro, sirven para visualizar estos elementos, en línea con los objetivos trazados en el nuevo Plan Estratégico de Defensa brasileño, que ve la luz por esos días. En referencia a su visita a EEUU, afirma: "Me preguntaron sobre el Consejo [de Defensa] y les dije que el sistema defensivo sudamericano es un asunto nuestro, de los países de la región. No es un tema que les incumba a los estadounidenses". También se refiere a la posición de Colombia, que inicialmente cuestiona el CSD: "Colombia se opuso en un principio a entrar en el Consejo por sus problemas con Venezuela y con Ecuador, pero después pudimos convencer al presidente Álvaro Uribe de que se integraran, y así lo harán".²¹⁸

A su vez, ocurren otros hechos que suponen el arraigamiento del interés conjunto en clave autonomista: la reincorporación de Cuba a los foros latinoamericanos (como el Grupo Río) y el fin del embargo se torna causa regional; Bolivia y Paraguay revisan sus deudas externas; y se avizora la CELAC como fusión del Grupo Río y el CALC.

El acercamiento de los países del MERCOSUR con Cuba es un hecho casi simbólico aunque destacable. En el marco de la cumbre, Lula se reúne en Brasilia con Raúl Castro, el líder cubano, para firmar convenios en materia de transporte, energía, agro e infraestructura, como medio para fortalecer la relación bilateral.

En esta línea, en enero los cancilleres de la UNASUR reclaman formalmente el levantamiento del embargo a Cuba. En marzo, durante la I Reunión de Ministros de Defensa del CDS, celebrada en Santiago, el reclamo es reiterado.

En la capital chilena, el ministro brasileño Jobim sostiene: "Para que Estados Unidos tenga una buena relación con América Latina es importante cambiar la política hacia Cuba". Nilda Garre, su par argentina, señala: "Vemos hoy condiciones favorables con el nuevo presidente de Estados Unidos para que esta situación injusta y discriminatoria se termine. Evidentemente, la reincorporación de uno de los países que hace muchos años fue expulsado de la OEA es un tema pendiente".²¹⁹

En junio, Cuba se reincorpora a la OEA. El gobierno Obama da muestras de un cambio hacia la región, aunque modestas. Su revisión profunda deberá demorarse hasta mediados de su segundo mandato, cuando a fines de 2014 anuncie el fin del embargo a Cuba.

El rol de Brasil en las gestiones es importante. Cuando las negociaciones se tornan cuesta arriba, impulsa la conformación de una mesa de trabajo integrada por 10 países, entre ellos la Argentina, que apuntala el acuerdo.

En este sentido, la cuádruple cumbre de Costa de Sauipe muestra a Brasil asumiendo por primera vez una intención de liderazgo de forma explícita, sin que por ello quede claro qué costes están dispuestos a asumir su clase dominante y su dirigencia política, ni cómo se podría fortalecer el diálogo y la cooperación entre Brasil y México (C. Malamud, 2009: 18).

Por otra parte, la declaración final del primer encuentro del CSD en Santiago deja algunos elementos interesantes. Allí se definen los objetivos generales del nuevo instituto: a) consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; b) construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América

Latina y el Caribe; y c) generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (CSD, 2009).

También se definen los cuatro pilares del Plan de Acción 2009-2010: i) políticas de defensa; ii) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; iii) industria y tecnología de la defensa; y iv) formación y capacitación.

Este último punto es importante, en tanto se decide crear el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CSD (CEED), destinado a la “generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional”, siempre por iniciativa del CDS, para “avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales, concebidos éstos como el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de UNASUR” (CEED, 2009).

En cuanto a la cumbre extraordinaria de la UNASUR en Bariloche, en julio de 2009, convocada para analizar el acuerdo de Colombia por las bases militares estadounidenses en su territorio, el balance es ambiguo. Las bases militares serán instaladas, pero el gobierno colombiano se compromete a presentar garantías jurídicas" de que las tropas estadounidenses que operen en bases militares en territorio colombiano no afectarán a países vecinos.²²⁰ Así se logra contener una escalada diplomática que amenaza con instalar las amenazas de guerra dentro de la región²²¹. A su vez, se reafirma el consenso en torno a un CSD que, aun encolumnado bajo los criterios brasileños, permite contener la diversidad de posiciones nacionales.

Paradójicamente, dicho balance se manifiesta en que se logra redactar un único documento final, sin distinciones entre países, evitando lo ocurrido en Mar del Plata en torno al ALCA. En tal sentido, se privilegia la redacción de un documento conjunto antes que la reafirmación de una posición autonomista que, de haber avalado la ruptura, habría convertido el interés conjunto en clave autonomista en una mera postura política.

La fórmula elegida en el documento por los países suramericanos es “Reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región” (UNASUR, 2009).

En lo práctico, se instruye a los cancilleres y ministros de defensa de la UNASUR a reunirse para que “en pos de una mayor transparencia diseñen medidas de fomento de la confianza y de la seguridad de manera complementaria a los instrumentos existentes en el marco de la OEA, incluyendo mecanismos concretos de implementación y garantías para todos los países aplicables a los acuerdos existentes con países de la región y extrarregionales (...) [los cuales] deberán contemplar los principios de irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial y no injerencia en los asuntos internos de los Estados” (UNASUR, 2009).

Finalmente, se instruye al CSD para que estudie la situación en las fronteras y analice el texto sobre “Estrategia suramericana. Libro Blanco, Comando de Movilidad Aérea (AMC), donde se traza la “Estrategia Global de Bases de Apoyo” de EEUU. Sobre la base de sus conclusiones, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno ha de considerar cursos de acción a seguir.

Por otra parte, el balance agríndice de la Cumbre de Bariloche saca a la luz la fragilidad de la naciente UNASUR. En este punto cabe coincidir con José Sanahuja (2010), para quien la precariedad institucional de aquella y su marcado carácter presidencialista permiten hablar de “un arma de doble filo” a la hora de afrontar una crisis. Ello porque la unanimidad como sistema decisorio genera ciertos riesgos, siempre que “son grandes los incentivos para la adopción de posturas disonantes, si estas son funcionales a la agenda política doméstica” (Sanahuja, 2010: 119-120).

Otros gestos autonomistas: Irán, desdolarización y cooperación nuclear

En octubre de 2009, el gobierno de Brasil comienza a hablar de desdolarizar las transacciones comerciales con sus socios del grupo BRICS.²²² Ese mismo mes, da muestras de un mucho más audaz aunque también más infructuoso intento autonomista en el plano exterior: un acercamiento con el Irán gobernado por Mahmud Ahmadineyad. Durante una entrevista al diario *Folha de Sao Paulo*, el presidente Lula sostiene “no se debe acorralar a Irán, es necesario dialogar”. Y agrega: “No estoy preocupado con [la opinión de] judíos y árabes, estoy preocupado con la relación del estado brasileño y el estado iraní. (...) Tenemos una relación comercial [con Irán], queremos tener una relación política”.²²³

La intención de Lula sigue siendo que Brasil ingrese al Consejo de Seguridad, pero ante la ausencia de avances en dicha estrategia, opta por cuestionar la lógica sobre la cual se apoya dicha institución, presionando sobre EEUU mediante un esbozo de mediación con Irán con la ayuda de Turquía.

En agosto de 2010, durante la cumbre del MERCOSUR en San Juan, Lula insiste en la necesidad de un nuevo enfoque de las relaciones con Irán que reemplace las sanciones por el diálogo. En dicho contexto, además, firma con la presidente Fernández un acuerdo sobre cooperación nuclear, en cuyo marco se proyecta construir reactores, destinados a diversos usos, tanto medicinales como de la industria naval. En ese mismo marco.²²⁴

El episodio, que puede ser interpretado como el impulso de alianzas externas ajenas a las pautadas por las potencias hegemónicas, traerá consecuencias no sólo en Brasil sino también en Argentina, particularmente tras la firma del Memorándum de Entendimiento con Irán, ratificado por el Congreso Nacional en 2013, para crear una Comisión de la Verdad, compuesta por juristas internacionales para cooperar con la investigación, una medida que tampoco tendrá éxito y que significará un enorme costo político para el gobierno kirchnerista.

De Campana a la Guyana

Un mismo día, el 4 de mayo de 2010, aunque en distintos hemisferios, en Campana, provincia de Buenos Aires, y en Guayaquil, Ecuador, tienen lugar dos hechos que fortalecen a la UNASUR como foro orientado a la construcción de un interés suramericano en clave autonomista: la aprobación del Estatuto del CEED y la elección de Néstor Kirchner como su Secretario General.

La *Declaración de Guayaquil*, como se da a llamar el documento mediante el que se aprueba el estatuto del instrumento asociado al CSD, establece tres objetivos centrales: a) contribuir a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo; b) promover la construcción de una visión compartida en materia de defensa y seguridad regional; y c) contribuir a la identificación de enfoques

conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional (UNASUR, 2010).

En cuanto a la elección de Kirchner como máxima autoridad de la UNASUR, conviene empezar por explicar el cambio de postura del gobierno de Uruguay. El 29 de noviembre de 2009, la República Oriental elige como nuevo presidente a José Mujica, quien pronto se pronuncia sobre el conflicto con Argentina en términos conciliadores, aunque reconociendo el desacuerdo profundo respecto a la pastera: “Si tenemos un problema que no podemos superar, por lo menos aislémoslo, no lo multipliquemos y dejemos que el tiempo haga lo suyo (...). Tener un problema no significa que haya que tener multitud de problemas”.²²⁵ La mejoría en la relación bilateral se hace sentir con el levantamiento del veto a Kirchner para la conducción del bloque. Mujica sostiene: “A los únicos que colocaríamos obstáculos es a los golpistas, si no son golpistas que UNASUR tome la decisión que considere mejor”.²²⁶

Como resultado, Kirchner obtiene la unanimidad necesaria para quedar a cargo del bloque. Resultan interesantes las palabras del presidente Mujica, durante su discurso en la cumbre, donde da cuenta de los costos políticos dentro de su país a partir del cambio de postura respecto a Tabaré Vázquez, así como de las diferencias existentes dentro del propio seno del MERCOSUR:

“Con el pueblo argentino, al que no consideramos hermano, sino algo más, hemos tenido, tenemos un conflicto todavía sin resolver. Pero apostamos a la buena fe del pueblo argentino. Queremos construir en el Río de la Plata todo lo que podamos a favor de nuestras sociedades. (...) Teniendo contradicciones muy fuertes en nuestro país, a este presidente le cuesta políticamente el paso que da, como le cuesta al gobierno argentino también. Pero los gobiernos no hacen lo que quieren, apenas hacen lo que pueden. (...) Acompañamos el consenso por la unidad de América latina apostando a la buena fe” (Mujica, 2010).²²⁷

La primera crisis regional con la que debe lidiar Kirchner es, como no podía ser de otra manera, entre Colombia y Venezuela. En julio de 2010, a días de terminar su mandato, el presidente Uribe denuncia por delitos de lesa humanidad a su par venezolano ante la Corte Penal Internacional (CPI) y a Venezuela ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CDIH), por la supuesta connivencia de Chávez con las FARC.²²⁸ Es quizá su último acto como presidente.

La ausencia de Kirchner en la reunión de cancilleres de la UNASUR en Quito, convocada el 29 de julio, despierta el malestar en Brasil, cuya propuesta para llegar a un acuerdo es rechazada durante el encuentro.²²⁹ La táctica seguida por Kirchner, sin embargo, tiene una explicación. Su intención es poner el foco del proceso de paz en el sucesor de Uribe, su ministro de defensa, el presidente electo Juan Manuel Santos, quien planteará una política de distensión con el vecino bolivariano. Para ello, se reúne con Santos en Buenos Aires el 26 de julio. Consultado por la prensa, Kirchner sostiene: “Esperemos que se pueda encaminar por el camino correcto para reencontrar ambos pueblos y ambos gobiernos, todavía más en una instancia de recambio de gobierno que hay ahora en Colombia”.²³⁰

La lógica de Kirchner tiene eco en Venezuela. El canciller Nicolás Maduro, durante la reunión en Venezuela, afirma que “hay signos ideológicos distintos entre quienes dirigen y van a dirigir Colombia”.²³¹

El 7 de agosto Santos asume como nuevo presidente colombiano e invita a Ecuador a reestablecer las relaciones diplomáticas. El 10 de agosto Santos y Chávez se reúnen en Santa Marta, en la Quinta de San Pedro Alejandrino –último lugar donde vivió Simón Bolívar–, y llegan a un acuerdo, expresado en la firma de un documento denominado “Declaración de Principios” y la creación de un Mecanismo de Cooperación. Chávez se compromete a no permitir la presencia de grupos como las FARC en su territorio, a la vez que se proyectan obras de infraestructura, un TLC y proyectos binacionales para relanzar la golpeada relación bilateral.²³²

La segunda intervención de Kirchner al frente del bloque –desempeñando un rol mucho más claro, por cierto– debe esperar a septiembre, cuando la UNASUR logra su segundo hecho contundente en la línea de construir un interés suramericano en clave autonomista, tras el registrado con la Cumbre de Santiago. El 30 de septiembre los jefes de Estado de la UNASUR se reúnen de urgencia en Buenos Aires, donde formulan un apoyo contundente al presidente de Ecuador, Rafael Correa, tras los sucesos protagonizados por las fuerzas policiales ecuatorianas.

La *Declaración de Buenos Aires*, como se la da a llamar, sostiene una serie de puntos que vale la pena resaltar. Allí los países suramericanos, entre otros puntos: “condenan enérgicamente el intento de golpe de estado y el posterior secuestro del presidente Rafael Correa Delgado”; “expresan la necesidad de que los responsables de la asonada golpista

sean juzgados y condenados; y “advierten que en casos de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas tales como cierre de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros”. A su vez, instan a sus cancilleres a trasladarse inmediatamente a Quito para “expresar el pleno respaldo” a Correa y al pueblo ecuatoriano, “partícipe indispensable del pleno restablecimiento de la institucionalidad democrática en ese país”.

Finalmente, acuerdan adoptar un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que establecerá la cláusula de compromiso democrático, lo cual tiene lugar el 26 de noviembre, en Guyana, en un encuentro marcado por el reciente fallecimiento de Kirchner.²³³

La consolidación parcial del interés suramericano

Durante el periodo 2008-2010 se confirma una tendencia insinuada durante el periodo 2006-2008: la convivencia entre líneas de convergencia y líneas de divergencia en torno a los dos objetivos recuperados en el MERCOSUR durante el periodo 2003-2006, la autonomía y el desarrollo.

La intensificación de la puja entre las potencias explica en buena parte ambas tendencias. Si respecto a las líneas de divergencia ello resulta más obvio, también son las crisis institucionales que sacuden a la región, provocadas por el incremento de la presión de los centros de poder del orden intercomercial, las que fomentan el debate sobre la autonomía regional. La consolidación de la convergencia en materia de autonomía convive así con el afianzamiento de la divergencia en materia de desarrollo (e inserción).

Como resultado, durante el periodo analizado se consolida el interés suramericano en clave autonomista, aunque sólo de forma parcial. En relación a la cuestión del desarrollo, respecto al cual no se logra gestar una estrategia conjunta, los condicionantes internos y externos en los países del MERCOSUR resultan más fuertes que la apuesta por fortalecer el bloque. Es decir, el interés conjunto en clave autonomista se traduce menos en una estrategia conjunta de desarrollo que en una estrategia regional de protección de los mayores márgenes de decisión política acumulados por los distintos socios del proceso de integración. Pero esto último no es menor. Llamamos “autonomía suramericana” al

objetivo político-estratégico detrás de esta nueva configuración del proceso de integración y cooperación regional, la cual supuso combinar un paradigma autonomista y una estrategia conjunta de defensa de los márgenes de decisión política nacional.

Así entendemos las palabras de Mario Rapoport (2010), quien comenzará a hablar de una “autonomía regional” desde el intento frustrado de golpe de estado en Ecuador. Reproducimos el pasaje:

“A diferencia de quienes afirman que América Latina constituye una zona del mundo cada vez más fragmentada, heterogénea e irrelevante para Estados Unidos, en el contexto de la crisis económica aún en curso y de la agudización de la competencia multipolar se asiste, en los últimos años en esos países, a un reverdecimiento de políticas de resistencia a los intentos hegemónicos de las grandes potencias. Ello se ha expresado en la conformación de espacios conjuntos de trabajo, como el caso de la constitución de la UNASUR. (...) A nuestro juicio, se debe partir de otras relaciones de fuerza, basadas en los propios derechos de cada uno y del conjunto, que llamaríamos de “autonomía regional”, de forma que se incorporen los intereses regionales y que la negociación con los poderes hegemónicos no la hagan, preferentemente, naciones aisladas, sino un bloque o conjunto de ellas” (2010).

Ahora bien, es cierto que esta convergencia alrededor de la autonomía conjunta, núcleo duro de nuestro interés suramericano, se verifica más en la redefinición de las prioridades de la recién surgida UNASUR –que se orienta hacia el logro de la autonomía suramericana mediante sus cumbres de emergencia y la creación del CSD–, que en avances institucionales dentro del MERCOSUR en tanto estrategia conjunta de desarrollo. No obstante, esto resulta posible sobre la base de los acuerdos políticos y estratégicos trazados entre Argentina, Brasil y Venezuela, que dan sentido al (frustrado) relanzamiento del MERCOSUR y el rechazo del ALCA en Mar del Plata. Es decir, a pesar de que el bloque no es reformulado y que su falta de profundización sólo se contrarresta con su ampliación (lenta) a Venezuela, son sus socios, incluso en su divergencia creciente en materia de inserción y desarrollo, los que construyen y defienden de forma conjunta dichos márgenes de decisión nacional.

Bajo este esquema, el cual desde luego admite grises, Brasil y Argentina ensayan cierta articulación en torno a un interés suramericano en clave autonomista entre el MERCOSUR y la UNASUR, articulación cuyos alcances y límites pueden sintetizarse en la repetida fórmula de una integración más amplia que profunda. Por un lado, el rol del MERCOSUR aparece más desdibujado a partir de la UNASUR, que además de contener

diferentes tipos de estado, tipos de inserción y proyectos de integración, también permite desviar el foco de las diferencias crecientes dentro del propio MERCOSUR. Por el otro lado, también es cierto que es sólo a partir del protagonismo desplegado por el eje Brasilia – Buenos Aires – Caracas, columna vertebral del MERCOSUR desde su ampliación a Venezuela y su rechazo al ALCA en Mar del Plata, que la UNASUR adopta esa orientación autonomista y logra hacerla extensiva, si bien de una forma incipiente y frágil, a los países más alineados con EEUU.

Precisamente por ello, asistimos a una paradoja: esta consolidación de una estrategia regional de defensa de los proyectos autonomistas nacionales de los países del MERCOSUR se muestra como compatible con una cierta fragmentación entre los proyectos de desarrollo nacional y los patrones de inserción delineados por cada país. Es decir, la convivencia entre distintos proyectos de integración, inserción y desarrollo resulta posible, precisamente, sobre la base de un acuerdo respecto de un interés conjunto consolidado: la autonomía suramericana.

CAPÍTULO 9. Los límites de un interés suramericano frágilmente consolidado:

las lecciones para el MERCOSUR que deja el periodo 2010-2011

Durante el corto periodo que va desde septiembre de 2010 hasta diciembre de 2011 se pronuncia la tendencia registrada desde el quiebre del consenso neoliberal: la competencia entre las potencias por el predominio en los vínculos económicos de privilegio y la fragmentación de las visiones de la integración en los países del MERCOSUR condicionan a la vez a la estrategia integracionista.

Aunque no abandonan su apuesta a la autonomía suramericana como base de sustentación de los mayores márgenes de decisión estatal, los socios del bloque terminan por profundizar el carácter eminentemente nacional de sus proyectos de desarrollo; al punto de que sólo atinan a otorgarles un marco institucional regional a las medidas proteccionistas nacionales. En este contexto, los condicionantes internos y externos pondrán pronto en evidencia la fragilidad de una autonomía regional no acompañada de una estrategia convergente en materia de desarrollo, señalando los límites de un interés suramericano consolidado sólo en su faz defensiva.

En Brasil, los límites de la estrategia de inserción global quedan en evidencia cuando su canasta exportadora presenta –tras tres décadas de industrialización sostenida– un mayor peso del rubro primario, una tendencia que si bien recién se confirma en 2012 ya se anuncia en 2011. En Argentina se deberá afrontar un escenario todavía más delicado: la combinación de un importante déficit en la balanza comercial energética y la agudización del escenario de restricción externa, a partir del avance de la embestida judicial de los denominados “fondos buitres”.

Como resultado, sendas dirigencias políticas inician un debate interno respecto al posicionamiento internacional más adecuado para hacer frente al nuevo escenario. Dicho debate, todavía vigente, excede nuestro periodo de análisis. No obstante, apuntaremos dos cosas sobre el mismo: por un lado, que sus bases quedan sentadas en este periodo, cuando ambas dirigencias identificaron las principales amenazas y oportunidades que presenta el nuevo orden internacional; por el otro, que dicho diagnóstico parece sugerir menos una tendencia hacia el fortalecimiento del proceso de integración que hacia la revisión de las prioridades en las alianzas externas de cada país con los países desarrollados –pudiendo

introducir un factor disruptivo sobre el proceso de construcción del interés suramericano que creemos debe ser seguido de cerca.

9.1. Acostumbrarse a convivir (en y) con la divergencia

Qué lindo era estar en Mar del Plata

El 31 de octubre de 2010, Dilma Rousseff, de pasado guerrillero, jefa de gabinete de Lula desde el escándalo del “menselao” y promotora del PAC, es elegida presidente de Brasil, en segunda vuelta y con el 56% de los votos.

Antes y después de la elección, Rousseff recibe el apoyo de la presidenta Cristina Fernández, que intenta fortalecer la relación estratégica mediante una apuesta a la continuidad y el trazo de una nueva sintonía política, ahora en clave de género.²³⁴ También el canciller Timerman apuesta a la continuidad: "Lula nos dijo que con Dilma va a seguir la misma política de integración bilateral. La relación no tiene marcha atrás (...). Tenemos un proyecto común y queremos seguir con la misma política con el nuevo gobierno", sostiene.²³⁵

Ahora, adelantémonos casi un lustro, para forzar un contraste que nos allanará el camino que ha de seguir este último capítulo. El 25 de febrero de 2015, el diputado kirchnerista Roberto Feletti –viceministro de Economía en 2011– será el miembro informante del FPV durante el tratamiento de un proyecto de ley relativo a la Asociación Estratégica Integral con China (firmada en 2014). Y en su discurso de cierre dirá:

“Se habla de Brasil, cuando durante el tercer gobierno del PT –encabezado por Dilma Rousseff– cambió su política exterior privilegiando la relación con los BRICS en detrimento del MERCOSUR y de la UNASUR. Se habla de Brasil cuando incrementó su poder de compra en tres veces, en 200.000 millones de dólares, pero no los volcó a la región ni fue la locomotora de la demanda que todos esperábamos.

Hay una suerte de discusión distinta en Brasil por sus propias debilidades externas, donde se ubica como un jugador global. Entonces, frente a esta política desarrollada por Brasil, es lógico que la Argentina reasuma su rol independiente y tenga una estrategia bilateral. No está mal, incluso para negociar mejor con Brasil. No puede ser que Brasil triplique su capacidad de compra en el mundo y la Argentina le siga vendiendo el 10 por ciento de dicha capacidad (...).

Observemos también la política exterior de Brasil durante el tercer gobierno del PT –reitero, encabezado por Dilma Rousseff–, que fue distinta de la desarrollada durante los dos anteriores. No abro un juicio de valor; simplemente digo qué hace Brasil” (2015).²³⁶

¿Qué sucede entre las declaraciones de la presidenta Fernández y las del diputado Feletti –las cuales expresan la posición de la misma fuerza política– como para que se produzca semejante cambio en la postura argentina respecto a su socio suramericano?

Aquí solamente llegaremos a abordar sólo uno de los casi cinco años que distancian ambas manifestaciones, pero será suficiente para atisbar aquello a lo que se refiere Feletti.

Ahora bien, conviene ya hacer una salvedad a lo dicho por el legislador argentino: en nuestra opinión, el tercer gobierno petista viene a consolidar tendencias que la dirigencia política brasileña ya exhibe desde los mandatos lulistas, acaso a partir el cambio de posición de Brasil en la OMC en julio de 2008.

Breve exposición de las ideas en política exterior de Dilma Rousseff

Este apartado se propone hacer una brevísima exposición de algunos de los lineamientos planteados por la presidenta Dilma Rousseff en materia de política exterior durante 2011. Para ello, nos basaremos en una entrevista concedida a la prensa argentina, en enero, y en tres de discursos oficiales: el primero durante su acto de asunción, en enero; el segundo durante la visita del presidente Barack Obama a Brasil, en marzo; y el tercero durante la visita de Rousseff a China, en abril.

La entrevista es quizá el insumo más rico para nuestros objetivos. Allí la presidente brinda algunos conceptos interesantes sobre la alianza entre Brasil y Argentina, los cuales sintetizamos en cuatro puntos: a) la pretensión de desarrollar “una relación extremadamente cercana” con su par argentina, tanto por las capacidades de cada país como por la cuestión de género; b) la necesidad de orientar la alianza hacia una asociación en el área de tecnología e innovación, en tanto una “idea fuerza” que debiera proyectarse en todas las áreas de interés compartido; c) la “responsabilidad” compartida por ambos países ejercer el liderazgo de la región, “no por una relación de hegemonía” sino en virtud de su tamaño y grado de desarrollo económico; y d) la intención de impulsar una “política conjunta y estratégica de desarrollo”, centrada en una verdadera “política de contenido regional”, para que América Latina tenga una presencia y un protagonismo cada vez mayores en el escenario internacional.²³⁷

Sin embargo, como lo demuestra el siguiente pasaje, Rousseff ya introduce algunas pautas que supondrán límites a las expectativas sobre una profundización del proceso de integración:

“La relación entre Brasil y Argentina es muy importante en la UNASUR. El desarrollo de Brasil y la mejora de las condiciones de vida en Brasil deben estar conectados y ser compartidos con el resto de nuestra América. De ahí la importancia del MERCOSUR y la UNASUR. En un mundo globalizado que básicamente dejó de ser un mundo con un polo o dos polos, en un mundo más multilateral, se exige la formación de bloques regionales. Por eso, para mí, esta es una relación estratégica”.²³⁸

Como su antecesor, Rousseff presenta a la UNASUR y al MERCOSUR como parte de una misma estrategia. Creemos que aquí subyace la principal contradicción de los gobiernos petistas en relación a la prioridad que le asignan discursivamente a la integración regional. Creemos que detrás de esta ambivalencia entre ambos esquemas de integración, el tercer gobierno petista viene a consolidar una tendencia que comenzó a delinearse durante el segundo mandato de Lula: un Brasil que apuesta cada vez menos a un proceso de integración y cada vez más a su carácter de potencia regional, incluso desplegando en la región un cierto rol ordenador a través de la UNASUR.

Esto se entiende mejor si se explicitan los dos términos de la alternativa subyacente: para algunos, el escenario internacional venidero demanda una estrategia alrededor de bloques regionales, mientras que para otros son las potencias regionales las nuevas protagonistas (Malamud, 2012b). Desde 2008 la UNASUR se convierte, por presión de los socios del MERCOSUR, en el foro donde se consolida el interés suramericano en clave autonomista, aunque de forma parcial, más por una estrategia regional de protección de los márgenes de autonomía nacional que por una convergencia en torno a los proyectos de desarrollo. Es precisamente esa convergencia postergada la que define a los bloques regionales que podrían hacerle frente al escenario internacional en ciernes. La apuesta por las potencias emergentes por sobre los bloques explica, entonces, la pérdida de densidad estratégica del MERCOSUR para Brasil.

Por otra parte, la mandataria identifica tres prácticas negativas en el escenario internacional actual: i) una “política de desvalorización” practicada por “los dos países más grandes del mundo”, en alusión a EEUU y China; ii) las políticas de dumping y “mecanismos de competición inadecuados”, en alusión implícita a China; y iii) el

proteccionismo, que “no lleva a buenas cosas”, pues sus efectos negativos “no se restringen a aquél del cual uno se defiende, sino que se expanden por el sistema”.²³⁹ Como puede verse, dos de los problemas señalados tienen a los países de la región como principales damnificados, elementos en torno a los cuales se podrán tejer algunas alianzas tácticas entre los países suramericanos, como la coordinación de posiciones en el G-20, mientras que el tercero encuentra a Argentina en el banquillo de los acusados.

Ahora retrocedamos ahora hasta el 1 de enero, cuando Rouseff brinda su discurso de asunción. En dicha oportunidad sólo se refiere a la integración en dos momentos.

En el primero aparece la cuestión del protagonismo internacional de la región como piedra angular del sentido estratégico del proceso de integración: “Podemos transformar nuestra región en componente esencial del mundo multipolar que se anuncia, dando consistencia cada vez mayor al MERCOSUR y a la UNASUR” (2011).

En el otro pasaje Rouseff presenta los distintos frentes de la política exterior brasileña, sin distinguir mayor prioridad que la cercanía geográfica, como apelando a una imagen usual dentro de la diplomacia brasileña, la de un conjunto de círculos concéntricos cada vez amplios y comprensivos, con centro en las fronteras del territorio brasileño: “Seguiremos profundizando las relaciones con nuestros vecinos suramericanos; con nuestros hermanos de América Latina y del Caribe; con nuestros hermanos africanos y con los pueblos de Medio Oriente y de los países asiáticos. Preservaremos y profundizaremos la relación con los Estados Unidos y con la Unión Europea” (2011). A pesar de su brevedad, la cita plantea un par de cuestiones. Distingue América del Sur de América Latina y el Caribe, omite mencionar explícitamente a China –y cuando menciona a los países asiáticos lo hace después de “los pueblos de Medio Oriente” y los “hermanos” del continente africano, donde Brasil disputa abiertamente su influencia con China–, a la vez que refiere, explícitamente, a la relación especial que Brasil mantiene con EEUU y UE.

Así mismo, Rouseff menciona el objetivo de intervenir en la fijación de nuevas reglas para la gobernanza financiera internacional: “Vamos a contribuir para la estabilidad financiera internacional, con una intervención calificada en los foros multilaterales” (2011). Este objetivo, cabe decir, encontrará a Brasil apostando no tanto al proceso de integración regional como a los BRICS y al fortalecimiento de su posición dentro del FMI.

Ahora abordemos la breve alocución que la presidente realiza ante su par de EEUU, Barack Obama, durante su visita a Brasil el 19 de marzo de 2011. Aquí destacamos tres puntos: a) la convergencia de intereses en la OMC: "Los Estados Unidos y Brasil persiguen juntos la conclusión exitosa de la Ronda de Doha de la OMC, con reglas de comercio más transparentes y más justas"; b) la necesidad de promover flujos más equilibrados en la relación comercial bilateral, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, apoyándose en el dinamismo de sendos sectores privados; y c) la posibilidad de transformar las convergencias de intereses en una "sintonía de propósitos". Lo interesante de este último punto es que Rousseff parece asociar dicha posibilidad al reconocimiento, por parte de EEUU, del ascendente liderazgo global brasileño, incluso más allá de su ámbito suramericano, en pos de la construcción de un "multilateralismo benigno". Veamos:

"El Brasil del Siglo XXI continúa involucrado en la promoción de la armonía en su región. (...) Estamos comprometidos en la consolidación de un entorno de paz, seguridad, democracia, cooperación y desarrollo con justicia social. Pero nuestra mirada va más allá. Presidente Obama... Queremos contribuir a una 'multipolaridad benigna', fundada en una cooperación libre de las asimetrías del pasado, generadoras de crisis e inestabilidades" (2011a).

Pasemos al mes de abril, cuando Rousseff pronuncia un discurso ante el empresariado chino, como parte de su visita a Beijing para la tercera cumbre de los BRICS. Allí hace un diagnóstico bastante claro de los problemas que supone la relación asimétrica entre Brasil y China, y formula reclamos en tal sentido:

"En el pasado, los flujos internacionales de comercio e inversión se estructuraban alrededor del eje norte-sur. En la actualidad, es evidente que las relaciones Sur-Sur son igualmente productivas y ventajosas.

Precisamos ir más allá de la complementariedad de nuestras economías, a pesar de que la complementariedad es importante. Y tenemos que ir más allá de esta complementariedad para fomentar una relación más dinámica, más diversificada y más equilibrada.

Las exportaciones brasileñas a China todavía están excesivamente concentradas en productos como la soja, mineral de hierro, petróleo y celulosa. Eso es bueno, pero no es suficiente. Son todos productos importantes, cuya exportación queremos aumentar, añadiendo valor a los mismos. Es necesario, sin embargo, diversificarlos para que la expansión del comercio bilateral sea sostenible" (2011b).

Este planteo debe sopesarse con un objetivo central de los mandatos de Rousseff (2011-2019): incrementar el contenido tecnológico de la industria brasileña. Bajo esta

lógica, la presidente propone que la alianza con China se oriente hacia la incursión conjunta en producciones con mayor valor agregado. En vistas a tal objetivo, señala una serie de áreas que representan oportunidades para equilibrar la alianza: integración logística suramericana, las industrias aeronáutica y automovilística, TICs y equipos para la construcción. Pero estas inversiones en el sector productivo, advierte Rousseff, “deben constituirse en una asociación efectiva, con una transferencia de tecnología que permita lograr un verdadero proceso de integración” (2011b).

Tras esta breve exposición de los nuevos lineamientos en política exterior de Brasil, donde desde luego prima la continuidad, si bien con algunos cambios, podemos hacer tres reflexiones. La primera es que si el foco de la gestión de Rousseff está la promoción de una industria con mayor contenido tecnológico, la política exterior aparece como un instrumento fundamental para apuntalar dicha estrategia de desarrollo. La segunda es que –recurriendo de nuevo a una diferenciación entre preferencias y estrategias–, el logro del desarrollo tecnológico aparece como la preferencia, mientras que la integración regional –a pesar de ser presentada discursivamente como una opción necesaria para la inserción en un mundo multipolar– no será siempre la estrategia preferida. En la disyuntiva entre bloques o potencias regionales, Brasil profundizará la tendencia hacia la segunda opción, incluso reforzando a la UNASUR. La tercera es que la estrategia brasileña de posicionamiento como jugador global intentará la difícil tarea de compatibilizar las alianzas con otras potencias regionales, como los grupos BRICS e IBSA, con las asociaciones con las potencias tradicionales, sostenidas sobre el carácter privilegiado de los vínculos históricos de Brasil con la EEUU y la UE.

El tercer gobierno petista, más lejos de Argentina

El 31 de enero de 2011, al cierre de un mes durante el cual Argentina acumula un déficit de US\$ 210 millones en la relación bilateral, se produce el primer encuentro entre Rousseff y Fernández.²⁴⁰ El dato económico no es menor: Argentina intentará equilibrar la balanza comercial durante todo el año (y más aún después de diciembre). En cierto sentido, podría decirse que la restauración de la confianza argentina en la alianza estratégica bilateral depende de que el gobierno brasileño asuma los mayores costos políticos y

económicos internos que supondría dicho equilibrio comercial. Pero la dirigencia política brasileña, como vimos, ha logrado un consenso en torno al rechazo al proteccionismo. Tanto las expectativas argentinas como las brasileñas se verán frustradas pronto.

El saldo del encuentro de enero, no obstante, es positivo: las líderes reafirman la sintonía política configurada por sus antecesores, posicionando discursivamente a la relación bilateral en el centro de la estrategia integracionista suramericana; sellan un acuerdo de promoción comercial para que los dos países vendan sus productos al extranjero, a la vez que Brasil se compromete a "incrementar las compras de bienes y servicios argentinos"; crean un foro de empresarios para anticipar y prevenir los conflictos en la relación comercial bilateral; y firman 14 convenios en distintas materias (energía nuclear, bioenergía, viviendas, agricultura, medicamentos, tecnología y promoción de igualdad de género).²⁴¹

En febrero, cuando Argentina prevé una ampliación de las LNA de importación para 200 nuevos artículos, se produce el primer episodio de varios, aunque todavía con desenlace satisfactorio para ambas partes. Tras un encuentro en Buenos Aires entre la ministra de industria, Débora Giorgi, y su par brasileño, Fernando Pimentel, Argentina se compromete a que las nuevas restricciones no perjudicarán las exportaciones brasileñas y que Brasil podrá supervisar la entrega de permisos en tiempo y forma, en el marco de una nueva comisión bilateral de seguimiento.²⁴² La luna de miel –que se asemeja más bien a un periodo de prueba– dura hasta mayo, cuando Giorgi y Pimentel cruzan acusaciones y medidas de represalia. El puntapié de la escalada es la decisión brasileña de incluir a los autos, repuestos y neumáticos entre los ítem con LNA, lo que afecta particularmente a Argentina, que envía el 39% de sus ventas a Brasil. La medida, no obstante, responde a la sucesión de restricciones argentinas: desde enero pasan de 408 a 577 los ítems de importación brasileños a los que se le impone LNA.²⁴³

Pimentel dirá que no se trató de una represalia: “Están usando el término errado. La retaliación es una cosa complicada de hacer; por el momento, estamos apenas monitoreando. Las medidas tomadas en las aduanas de Brasil fueron tomadas contra varios países”, asegura.²⁴⁴ Sin embargo, una vez terminado el episodio, Marco Aurelio García admitirá que se trató de una “mini represalia”: "Hubo una minirrepresalia, pero no tiene alcance estratégico. Evidentemente, no nos estaba gustando que ese mecanismo de licencias

no automáticas estuviera incidiendo sobre los productos brasileños. Pero, globalmente, los productores brasileños sólo han ganado con la Argentina. Hay un esfuerzo por parte del Gobierno para la reindustrialización y eso le interesa a Brasil".²⁴⁵

La secuencia merece una breve exposición.

La respuesta argentina consiste en combinar medidas de retaliación, como el freno al ingreso de unos 600 contenedores con productos brasileños de línea blanca, y medidas políticas, como el envío de una misiva a Pimentel por parte de Giorgi, donde la ministra realiza una serie de cuestionamientos. Destacamos el principal: que en lo que va del año, la balanza bilateral presenta un superávit de US\$ 1200 millones en favor de Brasil, lo cual demostraría de forma "contundente" la "inexistencia de un impacto negativo sobre las exportaciones de Brasil a la Argentina".²⁴⁶

La respuesta de Pimentel no se demora. Sostiene que Argentina no cumple con la norma OMC que obliga a aprobar las LNA en un máximo de 60 días: "eso genera incomodidades y es un problema. En muchos casos ese plazo fue sobrepasado", sostiene. Sin embargo, intenta bajarle el tono a la disputa, sin dejar de explicitar lo que está en riesgo: "Confío en la capacidad de negociación y no hay motivo para una guerra comercial o una ruptura con Argentina", indica.²⁴⁷ En otra misiva, invita a Giorgi a conversar el tema durante una visita a Brasilia. En respuesta, el gobierno argentino propondrá un lugar intermedio y simbólico, como Foz de Iguazú.

Para recomponer la confianza mutua antes del encuentro, ambos países empiezan a destrabar el comercio bilateral. El 19 de mayo Brasil permite paulatinamente el ingreso de los 3.000 mil automóviles retenidos en la aduana, mientras que Argentina libera el paso de baterías, calzados y neumáticos.²⁴⁸ Las reuniones bilaterales, a nivel de secretarios de Estado, comienzan el 23, sin demasiado éxito. El único acuerdo es realizar reuniones mensuales para monitorear el comercio, acaso con la intención de evitar que las medidas unilaterales se traduzcan en nuevas tensiones bilaterales. Pero antes de que termine esa misma semana, Pimentel vuelve a sembrar dudas. Durante un seminario, reconoce que Dilma Rousseff ha decidido implementar "prácticas más activas" de defensa comercial y advierte que habrá nuevas medidas como la efectuada en el sector automotor: "Usaremos todas las medidas posibles, dentro de las reglas de la OMC, para defender la

competitividad. Donde haya amenaza seria a nuestro saldo comercial, utilizaremos las medidas de defensa", señala.²⁴⁹

Durante todo el año la relación bilateral quedará sujeta a estos tirones y distensiones sucesivos. No obstante, el segundo semestre de 2011 está marcado por la desaceleración brasileña (y la devaluación del real) y la campaña electoral argentina. En dicho marco, Fernández recibe el apoyo político de Rousseff: "La relación entre nuestros países ha experimentado grandes avances que nosotras, juntas, queremos profundizar", expresa Dilma.²⁵⁰

Durante el mes de diciembre, en Caracas –en el marco de la I Cumbre de la CELAC y con la presidenta Fernández fortalecida tras obtener su reelección con el 54% de los votos en primera vuelta–, se celebra una improvisada cumbre bilateral, donde se producen dos acuerdos interesantes: la creación del Mecanismo de Integración Productiva (MIP) –una suerte relanzamiento de los (débiles) intentos de articular una política industrial conjunta– y en la (demorada) autorización a las empresas argentinas a participar en licitaciones públicas brasileñas.²⁵¹

El encuentro, marcado por la percepción compartida de que las potencias derivan los efectos de sus crisis económicas en las economías emergentes, permite fortalecer la alianza sobre la base de una sintonía política revitalizada. Rousseff habla de la necesidad de "fortalecer la integración entre la Argentina y Brasil para evitar que nos golpeen las crisis de Estados Unidos y Europa, y para fortalecer también a la UNASUR". Por su parte, Fernández afirma: "compartimos una visión conjunta de lo que pasa hoy en el mundo y en la necesidad de lograr que la región siga creciendo con inclusión social para que ese crecimiento no se vea entorpecido por las crisis externas".²⁵²

Un marco institucional regional para las medidas proteccionistas nacionales

La postura que Rousseff muestra en Caracas ya comienza a percibirse en junio, durante la cumbre del MERCOSUR en Asunción –a la cual no asiste la presidente Fernández. Allí la sucesora de Lula propone discutir la implementación de un mecanismo de aranceles acordados, para dar protección a determinados productos ante la invasión de mercaderías que reciban subsidios o generen distorsiones en la región.

La propuesta todavía no pasa del plano discursivo. Los acuerdos concretos tienen que ver con un incipiente avance en materia de coordinación macroeconómica, mediante la creación de cinco Grupos de Monitoreo (estructuras permanentes) en materia fiscal, monetaria y financiera, balanza de pagos, diálogo macroeconómico y divulgación (Decisión 3/2011 CMC); y con la creación de un grupo de trabajo para proponer proyectos orientados a la superación de asimetrías (Decisión 13/2011 CMC).

Pero Rousseff plantea una discusión que cabe destacar, cuando en su discurso manifiesta:

"En los países del Mercosur debemos estar bien atentos a lo que pasa en el mundo. En este momento de excepcional crecimiento de la región identificamos que algunos socios de afuera buscan vendernos productos que no encuentran mercado en el mundo rico. Necesitamos avanzar en el desarrollo de mecanismos comunitarios que reequilibren la situación".²⁵³

La ambigüedad de la expresión "Algunos socios de afuera" es sugestiva. El año 2011 es el último año en el cual la canasta exportadora de Brasil exhibe un predominio de los productos industriales sobre los primarios, rompiendo una tendencia sostenida desde hace casi tres décadas. En este escenario, la propuesta de Rousseff parece tener un doble objetivo: por un lado, contener el impacto del desvío de comercio sufrido por el avance chino; por el otro, institucionalizar en el nivel regional (y, de nuevo, contener) una tendencia que dentro del MERCOSUR ya no parece poder evitarse: la imposición de medidas proteccionistas a nivel nacional.

En el contexto de relativa convergencia que se registra hacia fines de año, se celebra en Montevideo una nueva cumbre del MERCOSUR –la última comprendida dentro de nuestro periodo de análisis. Son cinco los principales acuerdos allí alcanzados: la creación del Grupo de Relacionamiento Externo del MERCOSUR, como órgano auxiliar del GMC, con atribuciones en materia de negociaciones económico-comerciales del bloque con terceros países y grupos de países (Decisión 22/2011 CMC); la creación de un Grupo de Trabajo Ad Hoc para la incorporación de Ecuador como estado parte (Decisión 38/2011 CMC); la prohibición de amarrar en los puertos de los socios para barcos que enarbolan la bandera de las islas Malvinas; en cuarto lugar, la ampliación de la lista de productos exceptuados del AEC hasta 100 productos; y la implementación del mecanismo propuesto

por Rousseff en junio –cuyo nombre pareciera, de tan explícito, querer dejar en claro su carácter transitorio: “Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional” (Decisión 39/2011 CMC).

Pasando en limpio: futura ampliación del bloque, negociación conjunta con terceros, defensa de la integridad del territorio suramericano, medidas proteccionistas nacionales antes que regionales y un marco institucional regional para las medidas proteccionistas nacionales.

Economías menores, problemas mayores

Durante el periodo 2010-2011, como ocurre desde 2003, Uruguay y Paraguay plantean importantes desafíos al MERCOSUR.

Uruguay retoma sus serios cuestionamientos a la marcha del bloque, que inclinan progresivamente a su dirigencia política hacia la priorización del vínculo con Brasil, en detrimento de la relación con Argentina, dañada por años de desavenencias bilaterales.

Paraguay se consolida como un jugador con un importante poder de veto dentro del bloque: primero negándose a reconocer a China como economía de mercado y a desconocer a Taiwan como estado soberano –lo que obstaculiza las negociaciones como bloque con aquél y, por tanto, debilita las posiciones negociadoras de sus socios; luego, bloqueando el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, tras el duro aunque exitoso proceso de aprobación en el congreso brasileño –lo que pone un freno al proceso de ampliación del bloque.²⁵⁴

Comencemos con este último punto. Ya en octubre de 2009 puede verse una muestra de la postura del Senado paraguayo, cuando posterga la discusión del tema tras la negativa del presidente Hugo Chávez a extender la licencia de transmisión del canal RCTV.²⁵⁵ En diciembre de 2010 Lugo vuelve a retirar el proyecto de ley que trata el pedido de ingreso de Venezuela al bloque, tras asumir que no contará con los votos suficientes.²⁵⁶ Durante la cumbre del MERCOSUR en Foz de Iguazú, celebrada por esos días, la presidenta Fernández vuelve a pedir por el ingreso de Venezuela, dirigiéndose esta vez directamente al presidente paraguayo, en una suerte de pronóstico suicida: “Quiero mencionar algo que estoy segura que se va a lograr durante la presidencia del compañero Lugo: el ingreso de la

República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. Sería un paso trascendental para cerrar la ecuación energética de la América del Sur”.²⁵⁷

La presión también vendrá del lado brasileño, con igual suerte.

En enero de 2011, la presidente Rousseff pide por su ingreso, el cual justifica en razones de realpolitik: “Me parece importante que Venezuela entre al MERCOSUR. Creo que para nuestro bloque es muy bueno que haya varios países además sus socios originales, porque cambia el nivel de MERCOSUR. Venezuela es un importante productor de petróleo y gas. Tiene mucho que ganar al entrar en el MERCOSUR y nosotros tenemos mucho que ganar con la presencia de Venezuela”.²⁵⁸ En mayo, Marco Aurelio afirma: “Espero que los problemas de ingreso de Venezuela al Mercosur sean resueltos en breve. Conversé con los otros presidentes, y Chávez, por ejemplo, está encantado con Colombia en el Mercosur”.²⁵⁹ Como puede verse, a partir de la distensión entre Venezuela y Colombia, ahora gobernada por Juan Manuel Santos, Brasil vuelve a barajar la idea de un MERCOSUR convergente con la vieja CAN, ya Alianza del Pacífico, tras su lanzamiento semanas atrás, el 28 de abril.

Sin embargo, la cuestión no tendrá solución. El ingreso del quinto socio al bloque tendrá un carácter traumático, pues sólo será posible durante la suspensión de Paraguay, decidida tras el golpe parlamentario al gobierno de Lugo en junio de 2012.

Otro punto conflictivo en torno a Paraguay, pero que tiene como protagonista indirecto a la Argentina, son los denominados “piquetes fluviales”. Se trata de una medida de fuerza del Sindicato de Obreros Marítimos (SOMU) argentino, que consiste en bloquear el remolque de barcazas y barcos con contenedores operados por armadores fluviales registrados en Paraguay, para que dichas empresas firmen convenios colectivos con un gremio homólogo al SOMU en territorio guaraní.²⁶⁰

La cuestión es compleja y plantea un dilema a futuro para los países del MERCOSUR. El trasfondo es un proceso de relocalización de los armadores fluviales que operan los remolcadores de gran potencia, desde Argentina y hacia Paraguay, donde encuentran menores costos impositivos y un registro de embarcaciones más flexible. El rubro está dominado por jugadores multinacionales, entre los cuales se destaca el grupo Ultrapetrol, que opera 600 de las 1.800 barcazas que navegan la hidrovía Paraná-Paraguay (a través de la línea fluvial UABL).²⁶¹

En la Cumbre MERCOSUR de junio de 2011, en Asunción, y ante el reclamo de Paraguay, afectado durante más de un mes por dicha medida, se establece la libertad para el tráfico en tránsito que tenga origen o destino a un Estado parte del bloque, lo que supone ampliar las reglas del GATT para las mercancías y los medios de transporte terrestres y fluviales de los socios del bloque.²⁶²

En cuanto a Uruguay, el periodo de calma logrado con la asunción de Mujica como presidente en marzo de 2010 llega a su término a mediados de 2011. Nuevas diferencias con Argentina conducirán al gobierno, como resultado de cierto consenso dentro de la dirigencia política uruguaya en su conjunto, a priorizar el vínculo con Brasil y presionar para que el bloque firme un TLC con la UE, precisamente bajo el liderazgo brasileño en la negociación.

El primer cortocircuito importante ocurre en mayo de 2011, cuando la delegación uruguaya presenta un proyecto ante la CCM para que cada Estado parte esté obligado a “notificar la introducción de nuevos requisitos o procedimientos, o modificación de los existentes aplicados para la importación de mercaderías”, con al menos 15 días hábiles de antelación a su entrada en vigor. El planteo, destinado a contener los efectos negativos del proteccionismo argentino, servirá de antecedente para la Decisión 39/2011 del CMC, referida a las “Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional”.²⁶³

En junio, a la cumbre del MERCOSUR en Asunción, Uruguay y Argentina llegan con tres frentes de conflicto abiertos: el corte de suministro de gas de la Argentina a más de 12 empresas uruguayas, las indefiniciones de ambos países en el armado del llamado a licitación para la hidrovía o dragado del río Uruguay y el seguimiento del monitoreo ambiental a la pastera. Sin embargo, por prescripción médica la presidenta Fernández no asiste a la cumbre. En su discurso, Mujica se dirige directamente al empresariado brasileño y le reclama que se asocien con jugadores uruguayos:

“Debemos luchar por que la burguesía paulista se haga cargo de generar empresas aliadas y no colonizadas en toda América del Sur, juntar a los empresarios (...). Brasil no tiene la culpa de ser tan grande ni nosotros tenemos la culpa de ser tan chicos, y a llorar y a quejarse al cuartito. Esto se arregla multiplicando los actores”.²⁶⁴

En septiembre el presidente de origen tupamaro aumenta la presión y habla de “replantearse las cosas”. La cita es interesante, pues remite a la necesaria y postergada convergencia de los intereses nacionales en torno a un interés conjunto:

“Les vamos a pedir a los presidentes de la región que si bien tienen la obligación de pensar con cabeza nacional –y por lo tanto defender sus intereses–, al mismo tiempo deben de pensar con cabeza de MERCOSUR (...). Acá es donde se prueban los logros de la integración. Porque si somos igual que cualquier otro país que no está en el MERCOSUR hay que replantearse algunas cosas”.²⁶⁵

En noviembre, Mujica da una muestra de las presiones que recibe a nivel interno respecto al malestar con Argentina y hace declaraciones que denotan cierta “paciencia estratégica”, similar a la estrategia seguida en su momento por el ex presidente Lula para sopesar a nivel interno las tensiones producidas a nivel regional. La oposición, sostiene el mandatario,

“comete un error brutal, un error de liviandad. No entienden concretamente a la Argentina (...) ¿Qué quieren? ¿Qué la táctica para lograr acuerdos con Argentina sea escupir un ojo, romper relaciones, insultarlos y que con eso se consigue algo? Yo soy lo suficientemente viejo para recordar que con Perón estuvimos seis años sin que viniera ni una mosca a este país. ¿Quieren esa táctica? ¿Qué se creen? ¿Qué yo soy un alcahuete? No, llevo la táctica que entiendo que le conviene más para conseguir cosas en una situación difícil a mi sociedad (...). Uno a veces tiene que tragar sapos, porque eso le conviene al país. Acá no es vivirla de guapo o malevo: acá es ver cuál es la táctica más adecuada para conseguir cosas”.²⁶⁶

En diciembre, tras el rechazo del reclamo uruguayo de compensaciones por la suba del AEC para frenar las importaciones asiáticas, es el vicescanciller Roberto Conde el que hace las declaraciones pertinentes, de nuevo identificando a Argentina como el culpable de la situación: “Todos sabemos que en el MERCOSUR vivimos en una tensión permanente entre la norma y la realidad. (...) Si el proceso fuera normal no tendríamos que tener mesas bilaterales de monitoreo de comercio (...). Con Brasil en dos años hemos tenido la discusión de cuatro casos de trabas al comercio y en dos, Brasil tenía razón, pero con la Argentina hemos tenido una docena de problemas en dos años, con algunas líneas de productos que dejaron de ingresar a ese país. La actitud de Argentina ha sido muy agresiva”.²⁶⁷

Como cierre de este apartado, resulta pertinente ir más allá de nuestro periodo de análisis, hasta abril de 2013. Durante una entrevista, el presidente Mujica afirma: “Para conseguir algo de Argentina hay que recostarse un poco a Brasil. Es como la vieja ley del péndulo”. Las negociaciones con la UE pondrán esto en evidencia.²⁶⁸

La UNASUR post Lula y post Kirchner

El último gran avance en la construcción de un interés suramericano en clave autonomista tiene lugar el 26 de noviembre de 2010, cuando los países de la UNASUR suscriben a un Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo, donde se sella el “compromiso democrático”.

El acuerdo establece que el Protocolo estrará en efecto:

“en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” (UNASUR, 2010).

En ese caso, los presidentes o los cancilleres de los doce miembros de la UNASUR se reunirán en sesión extraordinaria, para discutir y consensuar la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas para restablecer el proceso político institucional democrático. Las posibles medidas que se establecen en el Protocolo son: a) suspensión del derecho a participar en los distintos órganos e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo; b) cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros; c) promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales; d) promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte; y e) sanciones políticas y diplomáticas adicionales (2010).

El Protocolo, que recién entrará en vigor en marzo de 2014, consolida a nivel continental el interés suramericano en clave autonomista forjado entre países del

MERCOSUR, aunque de una forma parcial pues no supone la implementación de una estrategia común en torno al objetivo del desarrollo.

Por otra parte, en los últimos meses del año 2010, la UNASUR se queda sin dos de sus principales líderes. A la muerte de Néstor Kirchner, el 27 de octubre, la sigue el fin del mandato de Lula da Silva, en diciembre. En mayo de 2011, se sumarán los problemas de salud del presidente Hugo Chávez, que conducirán a su muerte el 5 de marzo de 2013.

En este escenario, el bloque queda atrapado en una tensión, la cual en realidad es constitutiva de dicho esquema: la relación entre Colombia, fortalecida como líder de la emergente Alianza del Pacífico, y Venezuela, debilitada por la crisis energética que comienza en 2009 y luego por la crisis desatada por la salud de Chávez.²⁶⁹ De este modo, persistirá el frágil equilibrio que se visualizara en la cumbre de Bariloche, convocada tras la instalación bases militares norteamericanas en Colombia. No obstante, es precisamente la capacidad de canalización de dicha tensión la prueba más firme del éxito de la UNASUR.

Ello queda en evidencia en noviembre de 2010, cuando se presentan dos candidatos para la elección del nuevo Secretario General de la institución: uno venezolano y otro colombiano. En medio del escándalo por la divulgación en Wikileaks de los cables clasificados de la diplomacia norteamericana, que demuestran el juego de EEUU en la región a través de sus embajadas, cualquier decisión conlleva demasiados costos políticos para los socios del bloque. Recién se llegará a un acuerdo en mayo de 2011, con la elección de la colombiana María Emma Mejía, referente de la lucha contra el narcotráfico durante los '90, con la promesa de que luego sea sucedida por el candidato venezolano, Alí Rodríguez. Tras su asunción, Mejía intenta acercar posiciones con el eje bolivariano, para lo cual recurre a la memoria de Kirchner: “Si UNASUR existe hoy en el mapa es gracias al presidente Kirchner y al espíritu de integración que todos decidieron blindar ante las diferencias”.²⁷⁰

Durante 2011 los (intentos de) avances del proceso de integración vendrán por el lado de las finanzas. En agosto, se crea un Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, con la tarea de blindar a las economías ante otro momento complejo de la crisis internacional, tras el sorteado con éxito en 2008. La declaración firmada en Buenos Aires por los ministros del Consejo contiene algunos puntos interesantes, a saber: que ante “la necesidad de enfrentar conjuntamente los desafíos de la crisis económica y financiera, originada en

gran parte de los países desarrollados”, propone aplicar “medidas macroprudenciales” y políticas anticíclicas “en un marco de confianza”, lo que supone afrontar la crisis “de manera coordinada y concertada”. A su vez, en razón de que la crisis financiera “continúa sin resolverse” frente al riesgo de la volatilidad de los flujos financieros, considera “viable promover el desarrollo de una nueva arquitectura financiera, pero además fortaleciendo y adaptando la existente, para reducir la vulnerabilidad externa de la región e impulsar el desarrollo económico y social” (UNASUR, 2011).

Dos puntos a destacar del encuentro. Por un lado, que la resiliencia de la UNASUR ante el complejo escenario regional se prueba eficaz en una materia delicada como lo es la economía: “No es casual que nos hayamos demorado en la formación del consejo de economía. Es el área en la que más se notaban las diferencias entre los 12 países de la UNASUR. Pero también superamos esa barrera hoy”, expresa Mejía.²⁷¹ Por el otro lado, que el diagnóstico de base de los países de la región, con Brasil a la cabeza, es que la crisis será una tendencia de largo plazo a la cual hay que adecuarse y que cambia definitivamente el escenario regional y global: “Nos tenemos que preparar tanto para eventuales agravamientos como para una crisis más larga en los países avanzados”, advierte el ministro de Hacienda de Brasil, Guido Mantega.²⁷²

En lo práctico, las recomendaciones que aporta el Consejo en su documento fundante son: expandir el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y readaptarlo al nuevo contexto para potenciarlo como instrumento de toda la región; poner en marcha un fondo de reservas o de otros instrumentos que cumplan similar función anti-cíclica; acelerar los trabajos tendientes a la implementación del Banco del Sur; fortalecer la Corporación Andina de Fomento (CAF); e incentivar el comercio intra-regional (2011).

Detengámonos en el Banco del Sur. En efecto, durante el año 2011 se vuelve a hablar con fuerza del impulso a la nueva banca regional. En septiembre y como fruto de dicho debate, Argentina ratifica con la ley 26.701 su convenio constitutivo, firmado en Porlamar, Venezuela, dos años atrás.²⁷³ El hecho viene a confirmar políticamente que el país está dispuesto a invertir los US\$ 2.000 millones que le corresponden, al igual que a Venezuela y Brasil.

Sin embargo, no habrá acuerdo. La ratificación brasileña no llegará durante nuestro periodo de análisis, ni después. El proceso de integración en torno a la UNASUR

encontrará aquí un freno importante. La divergencia de intereses y visiones sobre la futura institución harán inviable su implementación. El contexto internacional que moviliza al interés brasileño es la “guerra cambiaria” entre las potencias; el interés que moviliza a los países bolivarianos, la sustitución del FMI; el que moviliza a Argentina, la búsqueda de fondos de financiamiento externo que le permitan apalancar su desarrollo. Los dos últimos son más conocidos, por lo que cabe decir algo sobre el primero. Guido Mantega, Marco Aurelio y Aloisio Mercadante, referentes de los gobiernos petistas, introducen el concepto. Citamos a Marco Aurelio, quien en noviembre de 2010 anticipa la política que seguirá la presidenta electa Rousseff tras asumir:

“Estamos frente a un gran desorden, necesitamos reformular las instituciones financieras internacionales. El arreglo de la «guerra de monedas», como la llamó nuestro ministro de Economía, es clave para relanzar las negociaciones comerciales internacionales y reactivar la economía mundial”.²⁷⁴

No obstante, dicho objetivo se traducirá en el fortalecimiento del rol de Brasil en el FMI, mediante una mayor participación en términos económicos a cambio de la apertura a la revisión parcial de la institución. En diciembre de 2011, la presidente del FMI, Christine Lagarde, realiza una visita a Brasil, al término de la cual sostiene:

“A medida que el poder económico encuentra un nuevo punto de equilibrio, las economías emergentes se convierten en una pieza clave para la solución de los problemas mundiales. Brasil siempre presenta una voz importante ante el mundo en nombre de los intereses de las economías emergentes y en desarrollo (...). Esta es una función crucial. Nos complace la disposición de las autoridades brasileñas de aportar recursos adicionales al FMI. La activa participación del país en las reformas de la estructura de gobierno de la institución ha sido una fuerza decisiva para el logro de cambios positivos. Esta es una contribución esencial para que el FMI refleje más fielmente la realidad mundial y sea, por lo tanto, una institución más legítima y eficaz”.²⁷⁵

A su vez, en julio de 2014, los BRICS anuncian la creación de una banca de desarrollo propia. En cuanto parece bastante improbable que Brasil impulse dos bancas de desarrollo internacional, el hecho puede ser interpretado como el acta de defunción del Banco del Sur, al menos de uno hablado en portugués.

9.2. Las potencias y la crisis II

Desde 2011 comienza a registrarse un proceso de relativo debilitamiento de los márgenes de autonomía nacional en los países del MERCOSUR. En Brasil, los límites de la estrategia de inserción global quedan en evidencia cuando su canasta exportadora presenta –tras casi tres décadas de industrialización sostenida– casi el mismo meso del rubro primario que de los bienes semimanufacturados y manufacturados juntos (Míguez y Crivelli, 2014a). Argentina deberá afrontar un escenario todavía más delicado: la combinación de un importante déficit en la balanza comercial energética y la agudización del escenario de restricción externa, a partir del avance de la embestida judicial de los denominados “fondos buitres”.

Dicha tendencia se traducirá en una mayor permeabilidad a los intereses de las potencias en la región, aunque no necesariamente en un retorno a una lógica de alineamiento con los designios de las potencias, predominante durante los años ‘90. El interés suramericano en clave autonomista no llegará a romperse pero no se registrarán avances en su proceso de construcción, a la vez que se delinearán los mayores riesgos para su sostenimiento a largo plazo.

El eterno retorno en torno a la Unión Europea

La relación con la Unión Europea es uno de los aspectos que mejor expresan la divergencia creciente entre Argentina y Brasil en materia de política exterior.

Comencemos por analizar la posición de Argentina respecto a las negociaciones entre ambos bloques. Retrocedamos al año 2009 para visualizar su evolución. En noviembre se reúnen negociadores de ambos bloques para reflatar el acuerdo interregional. Mientras transcurren las discusiones, la UE difunde un informe donde sitúa a Argentina en el segundo puesto entre los países que más medidas proteccionistas impusieron durante ese año, sólo detrás de Rusia. El momento no es el más oportuno y marca el tono que tendrán todas las negociaciones desde entonces. En respuesta, la Confederación General Empresaria (CGE) –que reúne a empresarios argentinos con una línea política afín al gobierno– difunde un comunicado donde cuestiona la postura de la UE: "se pide la apertura total para el

ingreso de productos industrializados y se ofrece poco [a cambio]. (...) La UE tiene aspiraciones de imposible cumplimiento".²⁷⁶

No obstante, el 30 de noviembre –en el marco de la XIX Cumbre Iberoamericana y durante una reunión con el jefe de Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero–, la presidenta Fernández da muestras de una cierta apertura en la posición argentina: "Estamos viendo la posibilidad de llegar a un acuerdo de una negociación que se inició hace 23 años cuando nació en MERCOSUR", indica.²⁷⁷ El acercamiento supone una estrategia de posicionamiento internacional y dentro del propio bloque subregional por parte de Argentina, que tendrá la presidencia pro tempore del MERCOSUR durante el primer semestre de 2010. La de la UE, a su vez, estará a cargo de España.

En diciembre, tras la cumbre del MERCOSUR donde la negociación interregional resulta el tema prioritario, el embajador de la Comisión Europea en nuestro país, Gustavo Martín Prada, muestra su entusiasmo respecto a la renovada posición argentina: "Se vio muy claro en la cumbre que hay una firme voluntad política unánime en sus países del MERCOSUR de relanzar pronto este acuerdo (...). Tenemos en el primer semestre una constelación favorable por las presidencias española y argentina".²⁷⁸

Sin embargo, entre abril y mayo de 2010 la negociación pierde impulso por dos sucesos que tienen a nuestro país como protagonista: la reapertura del proceso de reestructuración de la deuda en default –para negociar un nuevo canje con los bonistas que no ingresaron en la operación de 2005– y la aplicación de barreras para-arancelarias a la importación de alimentos.

La compleja negociación que se inicia con la reapertura del canje reduce la prioridad del acuerdo con la UE para el gobierno argentino, cuya intención es que el país retorne a los mercados de capitales. De todos modos, el proceso va a incluir a los europeos: por esos días, Alemania retoma sus reclamos –a través de declaraciones de su embajador Günter Kniess– para que Argentina salde su deuda con el Club de París, unos 7.500 millones de dólares.²⁷⁹

En cuanto a las trabas al comercio, al principio sólo se trata de rumores sobre la eventual suspensión de la entrega de certificados sanitarios del Instituto Nacional de Alimentos, organismo dependiente del Ministerio de Salud, por orden del secretario de Comercio, Guillermo Moreno. Lo que aquí nos interesa es la reacción de la UE,

desmesurada o por lo menos torpe. En un principio interpela formalmente a las autoridades argentinas bajo la premisa de que las medidas, de concretarse, serían “incompatibles con la normativa de la OMC y con los compromisos de Argentina en el marco del G-20”, además de “inexplicables” a días del posible relanzamiento de negociaciones interregionales. Pero pronto la presión va más allá y adopta un camino de confrontación de difícil retorno. Invitados por un partido opositor al gobierno, el Peronismo Federal, los embajadores de los países de la UE asisten a la comisión de Relaciones Exteriores para hacer su descargo.²⁸⁰

Semanas después, durante la cumbre entre América Latina y la UE, la presidenta Fernández vuelve a llevar su planteo acerca de un debate necesario alrededor del proteccionismo, lo que implica una confirmación tácita del rumbo argentino: "Debemos abordar el concepto de proteccionismo en toda su extensión y en todas sus formas (...). En un momento de crisis, y aun cuando no la hay, toda medida de proteccionismo, entendida como distorsión de los instrumentos macroeconómicos, es reprochable", indica.²⁸¹

Las negociaciones formales tienen lugar en junio en Buenos Aires, sin éxito. En julio, el director general adjunto de comercio de la Comisión Europea (CE), João Aguiar Machado, informa que la UE llevará su reclamo a la OMC y sostiene que este tipo de medidas, “además de su impacto directo en el comercio, afectan la confianza para conducir esta negociación”.²⁸²

No obstante, en septiembre, la UE hace un nuevo intento de acercamiento con Argentina como principal interlocutor, acaso porque no puede contar con su vecino del sur para desempeñar dicho rol. A pesar de que durante el segundo semestre de 2010 la presidencia pro tempore del MERCOSUR recae en Brasil, es poco lo que éste puede ofrecer en términos de liderazgo del proceso negociador, considerando que atraviesa un periodo de elecciones para elegir al sucesor de Lula da Silva. El comisario de Comercio de la UE, Karel de Gucht, sostiene entonces: “Nosotros hemos criticado esta situación [las restricciones]. Pero hoy estamos satisfechos de poder decir que no es más un asunto abierto. El gobierno argentino lo ha revertido”.²⁸³ Las declaraciones apuestan al mediano plazo: julio de 2011.

En marzo de 2011 tiene lugar una ronda de negociaciones en Bruselas, con el objetivo de intercambiar ofertas concretas. Pero nuevamente no habrá acuerdo. De nuevo el gobierno argentino endurecerá su postura proteccionista en vísperas de las negociaciones,

extendiendo las LNA a 200 nuevos productos; y de nuevo Europa alimentará el desencuentro mediante el cuestionamiento de la posición argentina, ahora mediante una expresión de “preocupación” por parte del Parlamento Europeo, lo que será utilizado políticamente por la oposición al gobierno de Fernández, que optará por endurecer su postura para fortalecer su situación interna.²⁸⁴ Las negociaciones vuelven a desinflarse. Pero la novedad es que desde Argentina se cuestiona la falta de acuerdo dentro de la propia UE como motivo del fracaso del acuerdo. En un comunicado, la UIA afirma que “Las negociaciones estuvieron condicionadas por la falta de oferta en materia agrícola por parte de la UE (...). Aun cuando existe voluntad por parte de los gobiernos del MERCOSUR de avanzar en una negociación beneficiosa para la producción y el empleo nacionales, la misma queda demorada por la defensa de la política agrícola común europea”. Las autoridades europeas, lejos de negar las acusaciones, expresan la misma frustración, localizando la fuente del desacuerdo dentro del bloque suramericano: “Si Europa debe aceptar hacer esfuerzos difíciles en agricultura, considero que es esencial que los países del MERCOSUR alcancen globalmente un nivel de ambición equivalente o, al menos, muy cercano al nuestro”, expresa el comisario de Agricultura de la UE, Dacián Ciolos.²⁸⁵

Sin embargo, luego GB presiona en favor del acuerdo, generando un contrapeso interno dentro de la UE respecto a la posición de los productores agrícolas, mayormente franceses. “Nosotros estamos tratando de persuadir a nuestros socios de las ventajas de un acuerdo con el MERCOSUR”, afirma Ben Lyon, vicedirector del departamento de Economía Global del ministerio de Relaciones Exteriores británico, quien proyecta como nueva fecha posible el año 2012.²⁸⁶ Sobre la base de este impulso, se retoman las conversaciones en mayo y se proyecta el intercambio de ofertas comerciales para julio, pero entonces Argentina solicita la postergación. Ahora el calendario electoral alcanza a la presidente Fernández, quien busca la reelección.

La clave de las estancadas negociaciones, de ambos lados, queda sintetizada en una frase del comisario De Gucht: “Habría que ver si se puede firmar después de las elecciones de la Argentina y antes de las de Francia”. En efecto, Argentina y Francia, en ambos bloques, representan las posturas más duras; Brasil y Alemania, las más proclives a un acuerdo.²⁸⁷ Prueba de ello es que en octubre, en el marco de la cumbre económica entre los

27 de la UE y Brasil, empresarios brasileños y europeos presionan para que el acuerdo tenga lugar.²⁸⁸

Para entonces, ya quedan planteadas las bases del escenario que se profundizará desde inicios de 2013, cuando las negociaciones se retomen y se vea fortalecido el consenso entre las dirigencias políticas de Brasil, Uruguay y Paraguay en torno a un acuerdo con la UE, con Argentina sosteniendo una posición más dura y Venezuela adoptando una posición prescindente.

Sin embargo, una lectura que vea en la posición argentina una mera expresión del proteccionismo desplegado durante los gobiernos kirchneristas estaría cometiendo un cierto reduccionismo. Más bien, en la relación con la UE parece imperar la frustración de buena parte de la dirigencia política, en particular de los integrantes y aliados del FPV, respecto a las expectativas generadas en torno a las relaciones con el viejo continente. El acuerdo estratégico integral con China en 2014 lo pondrá de manifiesto. Recurramos de nuevo a los argumentos del diputado kirchnerista Roberto Feletti, quien en 2015, durante su discurso de cierre en defensa de un convenio económico y financiero con China, sostendrá lo siguiente:

“Algo debe tener que ver el estancamiento de la demanda interna de Brasil y de Europa con los límites al crecimiento argentino y con la restricción externa que vive nuestro país, ya que se llevan el 37 por ciento de nuestro intercambio. (...) La Argentina ve limitada su posibilidad de exportar industria y manufacturas competitivas de origen agropecuario porque hay una enorme restricción de demanda en Brasil y Europa (...).

El 57 por ciento [de nuestras exportaciones] se reparte entre Brasil, la Unión Europea, China y Estados Unidos. (...) Con Europa teníamos superávit, y ahora tenemos un leve déficit, y con Brasil teníamos un déficit más grande, que lo hemos cerrado. O sea que prácticamente con Brasil y Europa el intercambio es equilibrado, y con Estados Unidos y China el intercambio es desequilibrado. Con el resto del mundo tenemos superávit. Es lógico que la Argentina negocie y tenga la expectativa de que tanto la Unión Europea como Brasil levanten sus demandas para aumentar la venta industrial” (2015).

Ahora bien, ¿estamos de acuerdo con Feletti cuando, en otro pasaje ya citado, dice que “durante el tercer gobierno del PT [Brasil] cambió su política exterior privilegiando la relación con los BRICS en detrimento del MERCOSUR y de la UNASUR”? Sí y no. La respuesta sólo es afirmativa en tanto el gobierno brasileño cree que allí encontrará la mejor alianza posible entre países emergentes para revisar la gobernanza global articulada en torno al Consejo de Seguridad, y afirmar su nueva y pretendida posición de potencia global.

Aunque dicha apuesta no tendrá éxito, puede admitirse que efectivamente existe, incluso con el riesgo implícito de que ambos países sean potenciales rivales en dicho proceso de reconfiguración futura del orden mundial (Bernal-Meza, 2013: 68). No obstante, la respuesta es más bien negativa, en tanto que la percepción creciente de China como una amenaza para el desarrollo industrial brasileño inclinará al gobierno de Rousseff –y a una fracción de la clase dominante, compuesta por sectores industriales vinculados a capitales europeos– a priorizar la relación con la UE (Míguez y Crivelli, 2014 y 2014a).

Ahora bien, lo interesante es indagar por qué una cosa lleva a la otra.

Conviene aclarar que el debate en Brasil respecto a su relación con China antecede a los años 2010 y 2011. De hecho, ya en abril de 2009 China desplaza a los EEUU como su principal socio comercial. No obstante, se intensifica durante este periodo, como consecuencia del alarmante incremento del peso de los productos primarios sobre los manufacturados en la canasta exportadora de Brasil, que para 2011 ya alcanza casi el 49% (Cano, 2012: 843).

[Insertar gráfico 3]

La simple lectura de esta tendencia demuestra que, más allá de la retórica de Beijing en torno a la reciprocidad entre emergentes, las relaciones comerciales de Brasil con China (ni hablar las de sus vecinos) reflejan el típico esquema Norte-Sur.²⁸⁹ No obstante, dentro de la clase dominante brasileña la desconfianza hacia China no es una postura única: los sectores vinculados al agronegocio ven allí la opción estratégica de inserción preferida.

Ahora bien, ¿por qué la amenaza primarizadora que supone China resulta compatible con un acercamiento con la UE, cuya oferta también presenta un esquema de integración Norte-Sur? La mejor forma de comprender esto es visualizando las exportaciones e importaciones brasileñas en 2011, discriminando valor agregado y países de destino y origen:

[Insertar gráficos 4 y 5]

En base a este escenario, Míguez y Crivelli explican el diagnóstico petista:

“Teniendo en cuenta el tipo de relación bilateral que se deduce del intercambio, [el comercio con Europa] se trata de un tipo de comercio de mejor calidad para Brasil que el comercio con Asia, y en especial con China. Siendo el país asiático el principal consumidor de productos básicos, es el principal abastecedor de productos manufacturados. Esto explica el temor de los sectores industriales en Brasil por el tipo de vínculo comercial con China y la consideración de la relación de intercambio con Estados Unidos y la Unión Europea –en especial este último- como de mayor calidad” (2014a: 17).

En otro trabajo, Míguez y Crivelli identifican cinco factores que explican el fortalecimiento del vínculo de Brasil con la UE: a) el temor a la reducción del superávit y posible déficit comercial brasileño; b) un futuro acuerdo entre la UE y EEUU, competidor de productos agroexportables; c) la inminente exclusión de Brasil del Sistema General de Preferencias (SGP) de la UE, con el agravante de la permanencia de China e India; d) la proliferación de acuerdos económicos entre Europa y los países del Pacífico; y e) el cuestionamiento de las cámaras empresarias a los supuestos beneficios económicos del MERCOSUR para Brasil (2014).

En síntesis, el gobierno petista parece inclinarse a optar –en particular desde el año 2011, cuando asume la presidencia Rousseff– por una suerte de “mal menor”: privilegiar un vínculo que podría pronunciar el carácter extranjerizado de su industria, por sobre la profundización de la asociación con la potencia asiática, para contrarrestar el incremental impacto del agronegocio sobre la matriz de acumulación brasileña y proteger el posicionamiento alcanzado por el país en materia industrial.

Hasta la fecha, este debate sobre las opciones de inserción estratégica más apropiadas para Brasil permanece vigente. Y al sugerir un punto de divergencia fundamental con el rumbo que ha de trazar la dirigencia argentina, constituye una cuestión a seguir bien de cerca a la hora de analizar los desafíos que presenta el proceso de integración en la actualidad.

EEUU, entre la Alianza del Pacífico y el relanzamiento del vínculo con Brasil

El año 2010 finaliza con la introducción de un nuevo factor de tensión entre los países suramericanos y EEUU: la publicación por Wikileaks de cables diplomáticos secretos

norteamericanos donde se develan detalles de las relaciones bilaterales de cada país con EEUU y de la percepción norteamericana sobre los líderes suramericanos. El hecho más destacable, y que a su vez generará desconfianza con su vecino Argentina, es que un cable devela que Brasil colabora con EEUU en la lucha contra supuestos terroristas en San Pablo y la Triple Frontera, aunque de forma secreta y “con paranoia”, porque no quiere que se sepa. El cable incluso habla de la sed “insaciable” de armamento en Brasil.²⁹⁰

En cierto sentido, el año 2011 responde a este delicado escenario que se abre para EEUU en la región, donde la potencia va a toparse con nuevos obstáculos, producidos por ella misma, a la hora de consolidar las dos estrategias que viene impulsando desde que sufriera el rechazo del ALCA en 2005: la conformación de un bloque alternativo al MERCOSUR alrededor de sus principales aliados en la región, que conformarán la Alianza del Pacífico; y el relanzamiento del vínculo bilateral con Brasil, el principal jugador de la región y su socio histórico en el Cono Sur.

En cuanto a Argentina y Brasil, hasta fines de 2010 parecen coincidir en el intento de incrementar sus márgenes de maniobra en relación a EEUU. Si bien estos esfuerzos no terminan de contribuir a la construcción de una autonomía suramericana, pues más bien se articulan como gestos autonomistas de cada país de forma aislada, puede decirse que existen. En lo que respecta a Brasil, recordemos que en agosto, durante la cumbre del MERCOSUR en San Juan, Lula insiste en la necesidad de un nuevo enfoque de las relaciones con Irán que reemplace las sanciones que impulsa el Consejo de Seguridad por el diálogo –lo que finalmente ocurrirá desde 2014, tras el cambio de gobierno en Irán y la modificación del escenario de Medio Oriente, con el avance del Estado Islámico sobre los territorios de Siria e Irán. En cuanto a Argentina, en diciembre reconoce a Palestina como Estado Libre dentro de las fronteras existentes en 1967, generando el rechazo de EEUU.²⁹¹

Durante el año 2011 Argentina y Brasil siguen un rumbo algo diferente en relación a la potencia norteamericana. Brasil impulsará una política de acercamiento, mientras que Argentina seguirá una pauta algo contradictoria, marcada por gestos de confrontación que no lograrán traducirse en una estrategia autonomista.

Comencemos por analizar la compleja relación entre Argentina y EEUU, la cual queda de alguna forma signada por hechos que tienen lugar en los primeros diez días de febrero de 2011. Por entonces comienza la embestida judicial de los denominados “fondos

buitre” a través del juez federal de Nueva York Thomas Griesa. Las demandas de este tipo de fondos de inversión datan, por supuesto, desde antes, pero se intensifican en el contexto de las conversaciones entre Argentina y el Club de París.

En rigor, febrero comienza con dos fallos relativos a esta cuestión, uno a favor y otro en contra de nuestro país. En Francia, un fallo judicial de segunda instancia niega un reclamo del fondo NML–Elliott, que en 2009 había logrado el embargo preventivo de unas cuentas de Air France, con deudas con el país y con Aerolíneas Argentinas por US\$ 645 millones (más otros 440 millones en intereses). En Nueva York la historia será otra. Griesa hace su entrada en escena por estos días, cuando ordena que la Argentina pague US\$ 75 millones al fondo Capital Ventures Internacional (CVI), por una deuda en default emitida bajo las leyes de Alemania y EEUU.²⁹² Un par de días después, NML-Elliott le reclama al letrado que el Banco de Pagos Internacionales de Basilea y el Banco Nación informen sobre todas las cuentas comerciales que Argentina utiliza en el exterior, para embargarlas sus activos oficiales.²⁹³ El ministro de Economía, Amado Boudou, sostiene ante la prensa que el reclamo es “un manotazo de ahogado”.²⁹⁴ Sin embargo, la iniciativa prospera. El 9 de febrero, Griesa falla a favor del embargo de una cuenta de la firma norteamericana Honeywell International, que había hecho un acuerdo con la compañía estatal argentina Ar-Sat en 2010.²⁹⁵

Esa misma semana, la American Task Force Argentina (ATFA), un lobby de los fondos buitres, difunde una carta enviada a los secretarios de Estado y del Tesoro norteamericanos, Hillary Clinton y Timothy Geithner, respectivamente, donde sostiene que de pagarle al Club de París, nuestro país creará una “fuerte discrepancia” con los holdouts. En concreto, la misiva sostiene:

“De los US\$ 9000 millones que les debe la Argentina a los países miembros del Club de París sólo US\$ 360 millones se le deben al gobierno de Estados Unidos. Respetuosamente pedimos que el gobierno de EE.UU. respalde los derechos de los acreedores privados norteamericanos. (...) La aceptación de esta negociación del Club de París por parte de nuestro gobierno podría poner el derecho de los acreedores soberanos –aun el de gobiernos extranjeros– por encima del derecho de los ciudadanos norteamericanos. (...) Estados Unidos nunca ha estado en mejor posición para pedirle a la Argentina que revoque su tratamiento de los acreedores norteamericanos y urgir a que finalmente les brinde términos justos tanto a los bonistas como al gobierno”.²⁹⁶

Como queda de manifiesto, la estrategia de los fondos buitres combina la presión judicial con la presión política, a la vez que incluirá la presión comercial, ya que ATFA también le solicitará al gobierno de EEUU la eliminación de preferencias arancelarias para productos argentinos.

Días después, el gobierno argentino decide tensar la cuerda de la relación bilateral; acaso porque la gravedad de la embestida sólo será percibida en toda su dimensión en junio de 2014, cuando la Corte Suprema de EEUU se niegue a considerar el caso, dejando firme la sentencia apelada. El 10 de febrero, Héctor Timerman dirige personalmente el requisamiento de un avión perteneciente a la Fuerza Aérea norteamericana, por el ingreso al país de casi mil pies cúbicos de material sensible no autorizado ni declarado: armamentos, estupefacientes, psicotrópicos, teléfonos satelitales con programas de cómputo, códigos criptográficos, aparatos para interceptar comunicaciones, equipos de GPS y manuales operativos.

A través de la cancillería, el gobierno envía una nota de protesta formal a EEUU, donde afirma: “El Gobierno de la República Argentina expresa su más enérgica protesta ante la situación que se planteó tras la verificación de la carga (...). Hasta el momento, ni la embajada ni el gobierno de los Estados Unidos de América han proporcionado explicaciones satisfactorias que aclaren la presencia del material no declarado en el cargamento que llegó al Aeropuerto de Ezeiza, así como tampoco el uso que se le pretendía dar una vez ingresado al país”. Además el texto invita a la embajada a que colabore con la investigación “a fin de esclarecer” el episodio. A su vez, el canciller señala ante la prensa: “Los Estados Unidos nos deben una respuesta (...). Queremos que Estados Unidos cumpla las leyes argentinas (...). Casi un tercio de la carga no figuraba en la lista de buena fe”.²⁹⁷

El Departamento de Estado norteamericano solicita la devolución del material requisado, a lo que Timerman responde “lo más correcto es que ese material sea retenido por la Justicia y por la Aduana, que es lo que haría cualquier país normal preocupado por la seguridad. Cuando las autoridades argentinas que tienen competencia no los necesiten más para la investigación, si los solicitan serán devueltos”. En un intento por aliviar la crisis diplomática, sostiene que el gobierno de Obama podría no estar involucrado en la operación: “Quizá no lo sabían”, sugiere.²⁹⁸

Por su parte, el subsecretario de Estado adjunto para el Hemisferio Occidental de EEUU, Arturo Valenzuela, afirma: “Tenemos toda la disposición de poder seguir colaborando en forma respetuosa en un tema que es tan importante para todos como es la inseguridad ciudadana”.²⁹⁹

Desde entonces y hasta el mes de junio –cuando se llega a un acuerdo– la relación bilateral se ve afectada, lo que desde luego no ayudará al gobierno argentino a contener la embestida de los fondos buitres mediante la diplomacia. Si bien la decisión judicial excede a la órbita del gobierno estadounidense, ya vimos que la estrategia de los fondos especuladores también alcanza de forma directa a la administración Obama. En tal sentido, e independientemente del gesto de afirmación soberana que supone el operativo realizado en febrero, lo cierto es que luego será revisada la táctica de confrontación directa con la potencia del norte que propone entonces Timerman. En junio, el gobierno argentino acepta entregar el material incautado, tras negociaciones llevadas a cabo por Ricardo Echegaray, titular de la AFIP, organismo que controla las aduanas, y ya no por el canciller. El día 14 la Embajada de EEUU emite un comunicado donde sostiene que se ha arribado a una solución amistosa.³⁰⁰

De todos modos, sólo dos semanas después se ve una ligera muestra de que serán infundadas las expectativas argentinas en que el gobierno de Obama presione sobre el Poder Judicial para una solución favorable a nuestro país –y a la estabilidad del sistema financiero internacional, cabe señalar. El 30 de junio, el juez Griesa condena a Argentina a “seguir pagando los intereses” de los bonos “hasta que cancele su capital” incluso si los papeles vencieran. “La Argentina no puede pretender apartarse de la norma de sus contratos. Sobre todo, cuando fue ella misma quien los escribió”, expresa el fallo.³⁰¹

Desde entonces, el gobierno argentino tendrá diversos gestos de acercamiento hacia EEUU y demostrará su expresa voluntad de pago ante el CIADI, ante el Club de París y ante la española Repsol (por la expropiación de YPF). Nada de eso será suficiente para despertar el interés del gobierno de EEUU, lo que quedará de manifiesto con la negativa de la Corte Suprema a revisar la apelación a los fallos de Griesa. Un mes después, en julio de 2014, el gobierno de Fernández, con un margen de maniobra sensiblemente disminuido por la restricción externa, impulsará un reposicionamiento internacional, visibilizado en la firma de la Alianza Estratégica Integral con China.

Brasil, en cambio, va a plantear un acercamiento progresivo con EEUU desde los inicios del gobierno de Dilma Rousseff, cuya intención parece ser disipar las tensiones acumuladas desde 2008, primero por el enojo brasileño con la tibia posición norteamericana en relación al golpe en Honduras, después por el rechazo de EEUU al acercamiento de Lula a Irán, en 2010.

En noviembre de 2010, el asesor especial en política exterior, Marco Aurelio, explica los detalles de la nueva etapa en la relación bilateral:

“Lo que hubo fueron posiciones distintas sobre un problema específico: el programa nuclear de Irán. Tuvimos muchas más dificultades con Washington cuando comenzó el gobierno de Lula, que participó activamente en contra del ataque de Estados Unidos a Irak. Y también tuvimos diferencias muy fuertes en torno al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Pero la gente tiene que perder la percepción de que cuando un país latinoamericano tiene una divergencia sobre política exterior con Washington eso representa un deterioro en las relaciones; no es así. Creo que Dilma tendrá una relación muy buena con Estados Unidos. (...) Lo que hubo fue una iniciativa que llevamos adelante junto con Turquía para buscar una solución del conflicto que había por el programa nuclear iraní. Pero esa vía no avanzó porque los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad no quisieron y prefirieron impulsar sanciones contra Irán. Vamos a insistir en esa mediación, pero no es un rubro esencial de nuestra política exterior.”³⁰²

En marzo de 2011, el presidente Obama visita Brasil –además de Chile y El Salvador–, acompañado por una importante misión comercial. El trasfondo es el ascenso de China en la economía brasileña. El gobierno petista celebra la visita. Marco Aurelio intenta presentar el éxito diplomático como un avance regional y no sólo brasileño: se trata de “un reconocimiento a Brasil y a América del Sur. Parece que finalmente Estados Unidos se está dando cuenta de la importancia que tiene la región para sus intereses, porque hasta ahora no existía una definición”, asegura. El episodio renueva la apuesta brasileña por ocupar un sitio permanente en el Consejo de Seguridad. Marco Aurelio sostiene:

"Nosotros queremos un cambio en el Consejo de Seguridad, que no se ajusta a la realidad política del mundo actual. Es una decisión de Estados Unidos decir si apoyan que Brasil forme parte del nuevo consejo. Sería positivo que hubiese una definición, pero si no, no significa ningún problema. Ya tenemos a dos de los cinco miembros permanentes, Francia y Gran Bretaña, que dieron un respaldo explícito, mientras que Rusia y China tienen una posición de simpatía. Si Obama nos apoya, significaría el espaldarazo de otro país importante que hasta ahora se mantuvo discreto ante el asunto".³⁰³

Por su parte, el embajador de EEUU en Brasilia, Thomas Shannon –hasta 2009, Subsecretario de Estado adjunto para el Hemisferio Occidental–, visibiliza con mucha mayor claridad que la visita viene a relanzar la relación bilateral y no a fortalecer el proceso de integración suramericano, en tanto debe leerse como “una clara señal de interés y respeto norteamericano por Brasil, por Rousseff y el deseo de reforzar nuestra emergente sociedad global, que será cada vez más importante a medida que Brasil consolide su posición de líder mundial”, según indica.³⁰⁴

El comunicado conjunto entre ambas partes habla de “intereses convergentes” en materia de energía. En efecto, se firman acuerdos relativos a biocombustibles y Obama incluso propone que las empresas norteamericanas tengan algún tipo de participación en la explotación del Pre-Sal: "Estamos creando un diálogo sobre energía para asegurar que las más altas autoridades de nuestros países trabajan juntas para aprovechar las nuevas oportunidades que surgen, como las nuevas descubiertas de petróleo (...). Brasil quiere ser un proveedor de energía y nosotros queremos ser un cliente de esas fuentes".³⁰⁵

A su vez, la declaración conjunta refiere a cuestiones específicas del proceso de integración regional: pondera la “valiosa contribución” de la UNASUR y el MERCOSUR a la democracia, la paz, la cooperación, la seguridad y el desarrollo; celebra el “diálogo” entre aquella y EEUU; expresa el “compromiso” mutuo con la OEA y los “esfuerzos emprendidos para volver el organismo más transparente y eficiente, capaz de enfrentarse a los desafíos del siglo XXI”; y destaca la necesidad de promover una “mejor articulación” entre la Cumbre de las Américas, como “instancia de coordinación regional al más alto nivel”, la OEA y el resto de organismos interamericanos para dar una “mayor cohesión” y “fortalecer las sinergias entre instituciones”.³⁰⁶

Junto al relanzamiento de la relación con Brasil, el segundo objetivo de la administración Obama se localiza entre los países andinos. A fines de abril, Chile, Colombia, Perú y México lanzan la Alianza del Pacífico. El canciller peruano, José Antonio García Belaunde, distingue al nuevo bloque tanto del vecino MERCOSUR como de la antecesora CAN: "La Alianza del Pacífico sí puede constituirse en la vanguardia del arco del Pacífico y ser una alternativa más ambiciosa que la CAN. (...) Mientras el comercio total del MERCOSUR llega US\$ 543.000 millones, la Alianza del Pacífico tendrá 872.000 millones".³⁰⁷

Obligada por la necesidad de proyectar su vínculo hacia el Pacífico, Brasil luego intentará esbozar una política de acercamiento con el nuevo bloque. Hasta la fecha, no obstante, no se han definido los términos de esa posible asociación desde el MERCOSUR, y pareciera ser más viable una convergencia dentro del esquema de la UNASUR.

China, con un pie y medio en una Argentina cercada

En el apartado referido a la UE abordamos, a su vez, la relación entre Brasil y China. Para complementar aquel análisis, conviene volver a los trabajos de Míguez y Crivelli (2014 y 2014a), para quienes, en particular desde la asunción de Dilma Rousseff, Brasil se ve envuelto en una encrucijada, expresión de dos fenómenos simultáneos: por un lado, la coexistencia de roles diversos que se propone la estrategia política brasileña, en su singular combinación de distintos objetivos (autonomismo, globalismo y multilateralismo) y frentes de acción (con las grandes potencias, con las potencias emergentes y con los países de la región); por el otro lado, la puja creciente entre las grandes potencias del sistema internacional por el predominio en vínculos económicos de privilegios con Brasil. Dentro de esta encrucijada, la relación con China cobra una enorme relevancia y presenta “una serie de problemáticas específicas para la inserción internacional brasileña” (2014: 2-3).

En particular, nos interesa señalar la trascendencia que hacia fines de 2011 adquieren dos objetivos para su dirigencia política: diversificar las exportaciones a China, demasiado concentradas en el sector primario, y proteger la industria local frente a la entrada masiva de productos chinos que, hasta la crisis, encontraban su mercado entre los países desarrollados.

Las dos cuestiones aparecerán con claridad en declaraciones ante la prensa europea del embajador de Brasil en China, Clodoaldo Hugueneu, en marzo de 2012:

“Brasil tiene capacidad de exportar manufacturas y no sólo productos básicos. (...) [El actual intercambio] no representa la complejidad de la economía brasileña. (...) Lo que propuso la presidenta Dilma Rousseff el año pasado en Brasil fue dar un salto cualitativo a una relación mucho más diversificada, un comercio que no solo involucre las materias primas sino integrar cadenas productivas, exportar manufacturas hacia China o exportar manufacturas de inversiones recíprocas a otros mercados. (...) China empezó a trasladar las exportaciones a los mercados emergentes (...) [los cuales no tienen] la capacidad de asumir las exportaciones que antes iban a zonas con una capacidad de compra gigantesca. (...) La mejor solución es llegar a un entendimiento y reducir la tasa de

expansión de las exportaciones chinas hacia Brasil, cambiar la naturaleza de las exportaciones en algunos sectores como textil y calzado.

(...) Los chinos no están imponiendo nada, están abiertos a negociación [pero las condiciones deben ser] planteadas claramente. (...) La inversión china ha pasado en tres años de 400 millones de dólares a 25.000 millones (...). Lo que ocurre es que los chinos están empezando ese proceso de inversión en el exterior. No tienen la experiencia de grandes multinacionales, que llevan 100 años invirtiendo y que cometieron grandes errores en el pasado y ocasionaron problemas enormes en algunos países. Están empezando y es normal que en algunos casos se equivoquen (...). Lo importante es que por su parte hay voluntad de hablar, pero los países receptores de la inversión deben plantearlo claramente”.³⁰⁸

Como vemos, las declaraciones expresan tanto la preocupación creciente como la expectativa, todavía algo ilesa, respecto al vínculo de Brasil con China.

Quizá ahora se comprenda mejor porqué desde junio de 2011, como vimos, la presidenta Rousseff les habla a sus pares del MERCOSUR sobre la necesidad de implementar medidas excepcionales para proteger a las economías de la región de la invasión de productos provenientes de los países más desarrollados. En dicho marco, en noviembre, Brasil aprueba un aumento temporal del 30% del Impuesto sobre Productos Importados sobre vehículos que no cumplan con ciertos requisitos, para contener el impacto de los autos chinos sobre la industria automotriz brasileña.³⁰⁹

Pasemos ahora al caso argentino, que implicará un posicionamiento distinto al brasileño en relación a la potencia asiática. Para esto, hay que retrotraerse a marzo de 2010, cuando nuestro país enfrenta fuertes presiones de parte de China, que impone trabas a las importaciones argentinas de aceite de soja.

En opinión de Raúl Bernal-Meza, la medida es una reacción de Beijing a las políticas de restricción antidumping implementadas por Argentina para productos chinos (2012: 85). Esto queda demostrado durante el mes de octubre, cuando funcionarios argentinos y chinos se reúnen en Beijing, en el marco de la nueva comisión bilateral para solucionar disputas comerciales. Para China, es Argentina la que impone medidas proteccionistas. Zhang Jianping, jefe de las negociaciones de TLC de China y director de la Academia de Investigación Macroeconómica de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, máximo órgano de planificación económica de China, sostiene:

"Debido a la crisis mundial, el proteccionismo en algunos países es muy grave. En la Argentina, están abusando de las medidas antidumping a los productos chinos. Esto no genera un ambiente muy

favorable a un TLC. Pero el libre comercio será una tendencia a largo plazo y no se puede frenar por la voluntad de algunas personas".³¹⁰

Recién entonces, tras seis meses de suspensión, la Cámara de Importadores Chinos anuncia que se reinician las contrataciones para la compra de aceite de soja (Bernal-Meza, 2012: 90). La relación bilateral parece normalizarse. Sin embargo, el daño sobre la economía argentina ya se ha producido: aunque el país encuentra otros mercados importadores que sustituyen en parte las compras chinas, la cotización del aceite de soja argentino desciende unos US\$ 75,5 por tonelada (2012: 87)

Conviene agregar algo sobre los motivos detrás de la medida china. Junto a los desacuerdos comerciales, Bernal-Meza señala que existe un segundo factor de tensión: los problemas político-diplomáticos que comienzan luego que la presidenta Fernández posterga una visita oficial a China, a inicios de 2010, a raíz la crisis desatada con la presidencia del Banco Central. Para no dejar al vicepresidente Julio Cobos a cargo del Poder Ejecutivo –y cederle el poder de veto sobre leyes impulsadas por el FPV–, el viaje planificado para el 25 de enero es suspendido una semana antes (2012: 87). De acuerdo con el profesor chileno, el episodio expone el desconocimiento del ‘factor diplomático’ como ventaja comparativa para el desarrollo de vínculos bilaterales con China, donde las fronteras entre el accionar económico y el político son difusas, por lo que las decisiones políticas afectan directamente las oportunidades económicas (Labarca, 2009, citado por Bernal-Meza, 2012: 88).

Dos lecciones pueden señalarse como saldo del episodio: en primer lugar, que China “usa el mercado como fuente discrecional de poder”, como cualquier potencia desarrollada (2012: 91); en segundo lugar, que Argentina no puede tomar medidas proteccionistas contra la potencia asiática sin sufrir importantes represalias que demuestran las enormes asimetrías que signan la relación comercial bilateral.

Por otra parte, el hecho despierta la preocupación no sólo de la dirigencia política argentina, sino también la brasileña, la cual advierte el inicio de una tendencia preocupante: la compra restringida a productos primarios. En abril, el secretario de Comercio Exterior de Brasil, Welber Barral –además de sostener que “cualquier restricción arbitraria seguramente provoca inestabilidad en los mercados– reconoce el temor de que las restricciones sólo se apliquen a “productos industrializados”.³¹¹ En efecto, el interrogante abierto que nos deja Bernal-Meza es sugestivo: ¿por qué las represalias chinas se aplican

sobre el aceite de soja argentino y no sobre el grano, el cual posee mucho menor valor agregado? (2012: 92).

En septiembre de 2011, el canciller argentino Héctor Timerman anuncia que China aportará financiamiento por unos US\$ 10 mil millones para las obras del ferrocarril Belgrano Cargas –una obra todavía por comenzar que permitirá rediseñar la infraestructura logística en vistas a las exportaciones a través del Pacífico e incrementar la competitividad de los exportadores locales. Ya en un marco de debate interno respecto al acercamiento con la nueva potencia mundial, afirma: “No vemos como una amenaza las inversiones chinas”³¹².

El acuerdo constituye el puntapié de una nueva etapa en la relación bilateral, marcada por su profundización. Desde el lado argentino, dicha etapa se explica por un contexto de disminución de opciones estratégicas, provocado fundamentalmente por la agudización de la problemática de la restricción externa de divisas, tras el avance de la embestida judicial de los holdouts. A partir de entonces llegarán los acuerdos que dotarán de contenido la elevación de la relación bilateral al grado de “relación estratégica integral”, en 2014: la construcción con financiamiento chino de dos represas hidroeléctricas, denominadas “Néstor Kirchner” y “Jorge Cepernic”, en la provincia de Santa Cruz; el swap de monedas para fortalecer las reservas del Banco Central argentino, que descenderán sensiblemente desde 2011 como resultado del gran déficit comercial energético; la firma de un convenio de cooperación en materia económica y de inversiones, cuestionado por parte de la UIA; y la construcción, establecimiento y operación de una estación de espacio lejano de China en la provincia del Neuquén, en el marco del programa chino de exploración de la luna.

Volvamos por última vez al discurso del diputado Roberto Feletti (FPV) en febrero de 2015, durante su defensa del convenio de cooperación económico-financiero con China:

“La verdad es que si uno mira la inserción internacional con China, con la Unión Europea, con Brasil y los Estados Unidos, se va a dar cuenta de que el único país dinámico que creció fuertemente en estos años fue China, sorteando la crisis de 2008/2009. No es tan errado elegir un acuerdo bilateral con China. De los tres bloques con los que comerciamos, es el país que tuvo mayor tasa de crecimiento y mayor potencia de demanda. (...) Por lo tanto, es lógico que en esta etapa tengamos una relación bilateral privilegiada con esa nación. (...) No es real que nosotros le vendamos a China productos primarios y ellos nos mandan bienes terminados. El 85 por ciento de las importaciones de China, que se han elevado en los últimos tiempos por un cambio general, corresponde a bienes de capital e insumos industriales. Le compramos a China para el desarrollo

industrial, porque la industria argentina siempre fue demandante de divisas. Esto no es nuevo. Entonces, el 31 por ciento de las importaciones de China son maquinarias y equipos. Entonces, tampoco es real que haya una relación asimétrica, como con Inglaterra, que recibimos bienes terminados y le damos productos primarios. No es así, recibimos insumos industriales” (Feletti, 2015).

Este reposicionamiento geopolítico que impulsa el gobierno kirchnerista, a partir de tendencias iniciadas en 2008 y agudizadas en 2011, se comprende sólo si al acercamiento a China se lo contrasta con el correspondiente alejamiento de EEUU. Veamos:

“Con respecto a Estados Unidos, a lo largo de la historia más reciente hubo tres iniciativas de ese país para la región y la Argentina. Una fue la Alianza para el Progreso, de fines de los 50, políticas desarrollistas que se suponía iban a financiar la segunda oleada de industrialización de la Argentina, y efectivamente vinieron inversiones industriales norteamericanas. Ahora bien, el grueso de las inversiones industriales fue europeo. Chocolate por la noticia: presencia fuerte de industria automotriz y química europea en la Argentina.

La segunda iniciativa fuerte para la región fue el Consenso de Washington, donde se suponía que las políticas de alineamiento con los Estados Unidos iban a regenerar un proceso de inversión estadounidense en la región, ya no sobre industria química y automotriz, sino sobre energía, transporte y comunicaciones. Tampoco ocurrió. Vinieron las empresas europeas que escapaban de Maastricht, porque iban a tener que competir con los alemanes y entonces empresas españolas, italianas, francesas vinieron buscando escala. No vinieron inversiones estadounidenses. Para los que reclaman inversión extranjera directa de Occidente: no las hubo a fines de los 50, no las hubo en los 90.

La tercera iniciativa para la región fue el área de libre comercio denominada ALCA, que afortunadamente rechazamos porque nos hubieran transferido su crisis. El único objetivo de eso era ganar competitividad a costa de nuestras aperturas.

Yo sé que hay diputados que van muy seguido a la embajada estadounidense, que hablan allí. Tengo que decirles: la verdad que es un amor no correspondido; hagamos lo que hagamos, Estados Unidos no nos quiere porque competimos con ellos. Somos competitivos, producimos lo mismo que ellos, no somos complementarios” (Feletti, 2015).

Lo interesante aquí es señalar que el miembro informante del FPV presentará el vínculo con China como una relación menos asimétrica y con mayor potencial de reciprocidad que la sostenida con EEUU. Al respecto, conviene recuperar un pasaje de Bernal-Meza, para quien las relaciones entre China y los países de América del Sur presentan un tipo de vínculo que “no envuelve, a priori, lazos de subordinación o dominación, ni tampoco tienen un pasado de relaciones insertas en un patrón de imperialismo” (2012: 68). En la misma línea se pronunciará días después la presidente Cristina Fernández, durante su discurso ante la Asamblea Legislativa inaugurando el periodo de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Sin embargo, aquí la potencia

hegemónica que aparece cuestionada, aunque de una forma más subyacente, es el otro aliado histórico de Argentina, la UE, fundamentalmente a través del rol desplegado por Alemania:

“Yo les digo a todos los argentinos y fundamentalmente a aquellos que tienen las aspiraciones de conducir este nuestro país, la República Argentina, la necesidad de abrir la cabeza. (...)”

Dentro de 5 años China va a ser el actor económico más importante, si ya no lo es, del mundo. Si toda la vida nos dijeron que teníamos que tener relaciones carnales con aquellos que nunca nos daban nada y nos sacaban todo, cómo no vamos a tener relaciones normales, comunes y diplomáticas, económicas y estratégicas con aquellos que nos vienen a ofrecer inversiones.

(...) ¿Ustedes por qué creen que Alemania hoy está tan dura con el resto de la Comunidad Europea, saben por qué? Porque lo que antes le vendía a los europeos, ahora se lo vende en tecnología a los chinos. (...) Durante la formación de la Unión Europea el 80 por ciento del comercio era intra Europa y Alemania era la primera exportadora. ¿Por qué? Porque le vendía a toda la economía europea. Ahora no le vende más tanto a la economía europea porque está en plena crisis. ¿Qué hace? Se traslada y le vende su mejor tecnología a los chinos, porque son chinos pero no son tontos. Además quieren que cuando le vendan las cosas, se las transfieran con tecnología y está muy bien. Ojalá en todos los países emergentes se reclamara esto: véndannos con transferencia de tecnología. Esto es lo que hace la República Popular China y por eso está creciendo también en términos de tecnología. (...) ¿Qué van a hacer, vamos a ignorar a 1.353 millones, vamos a ignorar a la primera economía del mundo, vamos a ignorar a quién se sienta en el Consejo de Seguridad y conforma uno de los cinco votos permanentes, vamos a ignorar a quién es el principal interlocutor hoy de Estados Unidos? (Fernández de Kirchner, 2015).

Las leyes ratificando los convenios de 2014 tendrán sólo el apoyo del FPV y sus fuerzas aliadas. No obstante, conviene detenerse en las coincidencias respecto a China que existen entre el FPV y el PRO, principal partido opositor al gobierno de Fernández y fuerza liderada por el Jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, precandidato presidencial. Aunque la noche del 25 de febrero de 2015 sus diputados nacionales votan en contra del acuerdo económico reseñado –por cuestiones de posicionamiento político en la coyuntura pre-electoral–, lo cierto es que dicha fuerza política suscribe al acercamiento con China. Durante su visita a Argentina en julio de 2014, antes de ser declarado “visitante ilustre” por iniciativa del gobierno macrista, el presidente chino Xi Jinping se reúne con Macri, quien sostiene que los acuerdos firmados a nivel nacional entre ambas partes son “un paso más para construir una relación estratégica a largo plazo entre ambos países”. Y agrega: “Tenemos un potencial enorme para desarrollar y mucho para construir en conjunto”.³¹³

El hecho demuestra que desde 2011 se producirán dos cambios centrales en la política exterior argentina, los cuales han de repercutir en la relación con Brasil, el rol del

MERCOSUR y la visión sobre la integración regional: por un lado, un consenso creciente en la dirigencia política argentina en relación a un reposicionamiento global más cercano a China; por el otro lado, otro consenso creciente a la hora de inscribir dicho acercamiento como parte de un paradigma realista de la política exterior argentina. Qué tipo de realismo es ese –si es uno que abrega en la tradición del estructuralismo latinoamericano y el autonomismo, o más bien uno que apela a la tradición de los teóricos de la dependencia y el realismo “periférico”– es una cuestión más compleja y expresión de un debate todavía vigente, que excede esta investigación.

CONCLUSIONES: LA INTEGRACION SURAMERICANA, ¿UNA LEONERA HERBIVORA?

*Juan Domingo Perón: –Te felicito, Gatica.
José Gatica: –Gracias, General, gracias...
¡Cómo ruge la leonera, General!
Somos lo más grande, General.
¡Dos potencias se saludan!*

314

I

Podemos decir que la experiencia de la construcción del interés suramericano, o interés conjunto en clave autonomista entre los países del MERCOSUR, tuvo tres grandes momentos durante lo que va del siglo XXI: génesis, irrupción y consolidación parcial.

El primer momento nos retrotrae a octubre de 2003, cuando Argentina y Brasil firmaron el *Consenso de Buenos Aires*, donde establecieron las bases doctrinarias del nuevo interés conjunto: la autonomía política y el desarrollo inclusivo. Ahora bien, si dichas bases imprimieron efectivamente un nuevo rumbo político-estratégico para el MERCOSUR fue porque expresaron coincidencias entre las políticas adoptadas por los gobiernos de Lula y Kirchner en sus respectivos países, donde impulsaron modelos de acumulación y desarrollo centrados en el desendeudamiento, la defensa de la soberanía nacional, el pleno empleo y la inclusión social.

El segundo momento nos lleva a Mar del Plata, en noviembre de 2005, durante la IV Cumbre de las Américas, donde los países del MERCOSUR sostuvieron junto a Venezuela una posición distante respecto a EEUU y rechazaron la discusión por el ALCA. El episodio, verdadero hito del proceso de integración, significó el quiebre definitivo del interés conjunto en clave neoliberal dentro del bloque, por lo que su impacto fue de similar proporción, aunque en un sentido opuesto, al que tuviera en los años '80 el fracaso del Consenso de Cartagena, que abrió el camino para la adscripción definitiva al paradigma neoliberal en todos los países de la región.

El tercer momento nos conduce a Santiago de Chile, en agosto de 2008, cuando los presidentes de los países parte de la UNASUR firmaron la *Declaración de la Moneda* para responder al intento desestabilizador en Bolivia. Terminó entonces de arraigar entre las dirigencias de los miembros del MERCOSUR ampliado –que impulsaron la extensión del

interés suramericano al plano regional y redefinieron el sentido de la naciente e híbrida UNASUR— una conceptualización político-estratégica que resulta central para la profundización del proceso de integración: la autonomía suramericana. Es decir, la posibilidad de construir mayores márgenes de viabilidad y permisibilidad nacional quedó desde entonces íntimamente vinculada a una estrategia regional. En una palabra, la autonomía regional fue asumida desde entonces como una garantía necesaria de las autonomías nacionales.

Vemos así confirmada nuestra hipótesis inicial: existe un interés conjunto que articula los intereses nacionales de los países del MERCOSUR, aun siendo un proceso de integración intergubernamental sin cesión de soberanía y escaso comercio intrazona, el cual parte de la alianza geoestratégica entre Brasil y Argentina y se asienta sobre la base de situaciones estructurales y coyunturales comunes. Hasta 2003, dicho interés conjunto estuvo restringido a una estrategia nacional-regional de inserción competitiva mediante la apertura selectiva, una decisión política de las dirigencias dependientes de los años '90 que hicieron propio el interés de los centros de poder del sistema internacional. Desde 2003, a partir de la revisión de los modelos de desarrollo nacional de los países socios del bloque, la recuperación de la dimensión político-estratégica de la integración y el impulso de nuevas alianzas más allá del bloque original, el interés conjunto fue reorientado hacia el fortalecimiento de la autonomía nacional-regional en términos de la relación con las potencias hegemónicas del sistema internacional (EEUU, UE y China).

Sin embargo, desde el quiebre del Consenso de Washington, el debate por la integración regional en América Latina, y en particular dentro del MERCOSUR, estuvo inmerso en dos grandes tensiones: la primera, fruto de la competencia entre las potencias por el predominio en los vínculos económicos de privilegio con las economías latinoamericanas; la segunda, producto de la fragmentación de las visiones de la integración en los países de la región, expresión de distintos paradigmas de sus dirigencias políticas, diversos patrones de inserción y asimetrías entre sendas estructuras productivas. Como resultado, la ruptura del consenso neoliberal entre los países del MERCOSUR —predominante hasta el cambio de siglo— no impidió la continuidad de elementos neoliberales en el andamiaje institucional del bloque ni se tradujo en el impulso de una estrategia de desarrollo conjunto de las capacidades científicas, técnicas y productivas de

nuestras sociedades. El interés suramericano logró consolidarse, aunque de forma parcial y defensiva.

II

Durante todo el periodo, en particular tras la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en 2006 y con mayor fuerza desde que 2008 comenzó la crisis financiera internacional, se registró dentro del MERCOSUR la co-existencia de líneas de convergencia en ciertos aspectos concretos y de líneas claras de divergencia. Mientras que los proyectos de desarrollo fueron cada vez más encarados desde un nivel estrictamente nacional, la construcción de mayores márgenes de autonomía nacional quedó cada vez más vinculada con la autonomía de todos los países de la región.

Para comprender este esquema, resulta pertinente recuperar un concepto vertido por el ex presidente argentino Néstor Kirchner durante su discurso durante la cumbre de Mar del Plata, en el que se refirió a una “nueva estrategia de desarrollo” que permita superar las recetas neoliberales. Allí sostuvo: “la experiencia regional y no la teoría de las burocracias de los organismos multilaterales demuestra que lo aconsejable es dejar que, en un marco de racionalidad, cada país pueda elegir su mejor camino para el desarrollo con inclusión social” (2005). Aunque aludía a la necesidad de que organismos como el FMI no impusieran recetas a los países en desarrollo, la fórmula también sirve para comprender las distintas trayectorias nacionales en la región. Ello porque en la cita quedaron asociadas la posibilidad de elegir entre distintos caminos y la necesidad de reconocer las diferencias entre ellos. La primera es la autonomía de decisión defendida cada vez más desde una clave regional, la segunda es la definición política del modelo de acumulación implementado en cada país, en este caso, por Argentina. Ahora bien, cuando el llamado regionalismo “post” hace hincapié en la diversidad de proyectos nacionales existentes en la región, parece atender más a este segundo aspecto, en el cual hay efectivamente pocas coincidencias, que en el primero, respecto al cual encontramos posiciones mucho más cercanas.

Es decir, el incipiente consenso regional no reside tanto en lo que se entiende por desarrollo como en la autonomía de decisión necesaria para implementar dichos modelos diferenciados. Es para poder sostener diversos proyectos de desarrollo, entonces, que los

países que rechazan el ALCA en 2005 adoptan una táctica conjunta, a la vez que sientan las bases de una estrategia común que conduce la autonomía a una dimensión regional.

La autonomía regional frente al accionar de las potencias hegemónicas queda así inscripta dentro del proceso de integración como la llave que abre la posibilidad de optar por modelos de desarrollo alternativos. Por ello, se perfila como una suerte de interés común “paraguas” bajo el cual conviven, en el propio seno del MERCOSUR ampliado, diferentes proyectos de desarrollo, tipos de estado, modelos de inserción y estrategias integracionistas preferidas. Justamente por esto, asistimos a una paradoja: la consolidación de una estrategia regional de defensa de los proyectos autonomistas nacionales de los países del MERCOSUR se muestra, en principio, como perfectamente compatible con una cierta fragmentación entre los proyectos de desarrollo nacional y los patrones de inserción delineados por cada país. Es decir, la convivencia entre distintos proyectos de integración, inserción y desarrollo resulta posible, precisamente, sobre la base de un acuerdo respecto de un interés conjunto consolidado: la autonomía suramericana.

III

Esto nos obliga a plantear dos cuestiones respecto al alcance de esta revisión del proceso de integración suramericano: el locus y la sustancia de la estrategia integracionista –criterios de clasificación de las iniciativas de integración que tomamos de Andrés Malamud. Recordemos que el locus está dado por el lugar donde se pone el foco, los factores domésticos o los externos, mientras que la sustancia está dada por el carácter más político o más económico de las motivaciones de los socios (2010: 646).

Durante los '90, la sustancia del MERCOSUR fue propiamente económica y su locus se depositó en los factores externos, lo que transformó al bloque en un mecanismo de negociación con las potencias mundiales y de apertura selectiva.

¿Qué ha cambiado en el siglo XXI dentro del MERCOSUR? Por un lado, está la cuestión acerca de si los objetivos del bloque están orientados puertas adentro o si se limitan a robustecer las posiciones nacionales de sus socios mediante el apoyo regional para una más ventajosa inserción global. Hasta aquí, y aunque asome la cabeza, el MERCOSUR no sale de la segunda alternativa. Por el otro lado, está la cuestión de la sustancia. Durante el periodo analizado, las motivaciones económicas, más allá de una retórica compartida en

favor del desarrollo, no conducen más que a frustraciones, mientras que las motivaciones políticas (y estratégicas) se convierten en el vector de la convergencia. Es aquí donde observamos que la cuestión de la autonomía va a adquirir un peso propio. A la luz de esta modificación sustancial, y aunque la variable estratégica central de la integración siga siendo el fortalecimiento de la posición negociadora de cada país con las potencias hegemónicas (locus externo), el desafío explícito al proyecto del hegemón regional introdujo una diferencia cualitativa con previos ejercicios de la estrategia 4+1 dentro del MERCOSUR, en tanto se propuso recortar las condiciones económicas, políticas y sociales que hacen al entramado de dependencia de las economías de los socios del bloque.

IV

Hemos indagado de forma permanente en el vínculo que existe entre la autonomía regional y el interés nacional, partiendo del aporte de María Cecilia Míguez, quien cuestiona las conceptualizaciones realistas e idealistas del interés nacional y sostiene que en los países dependientes de nuestra región conviene hablar de intereses nacionales subyacentes; estos se definirían por la defensa de sus territorios, de sus recursos económicos y de la soberanía popular, en oposición a la opresión de los países predominantes del orden internacional (2013: 28).

Partiendo de su definición del interés nacional subyacente, proponemos una distinción entre un interés suramericano subyacente y uno emergente, en el cual aquel logra hacerse visible e intenta tornarse hegemónico. Creemos que esta distinción –en tanto arroja luz sobre la diferente evolución de los objetivos trazados en el *Consenso de Buenos Aires* en 2003, el desarrollo y la autonomía– permite comprender mejor esta singular convivencia entre líneas de convergencia y líneas de divergencia dentro del MERCOSUR. La estrategia conjunta de protección de la autonomía se consolida durante el periodo 2003-2011 como un interés suramericano emergente. Es decir, un interés subyacente que ha logrado imprimir una nueva dirección sobre la estrategia integracionista. Distinto es el caso cuando hablamos de desarrollo. Aquí los condicionantes internos y externos sobre las economías dependientes de nuestros países periféricos son más fuertes que la coincidencia en torno a un programa de desarrollo conjunto, por lo que los países del MERCOSUR sólo atinan a configurar respuestas nacionales, algunas contradictorias y otras irreconciliables. Por lo

tanto, en esta cuestión debemos limitarnos a hablar de un interés suramericano subyacente – en los términos de Míguez aunque a una escala subregional.

Ahora bien, lo que aquí mantiene al interés suramericano lejos de una emergencia concreta es en realidad la incapacidad de desplegar sendos intereses nacionales subyacentes dentro de cada país, paso previo a la posibilidad de hacerlos converger en el proceso de integración. Desde este punto de vista, entonces, el interés suramericano se consolida de forma parcial porque los lazos de dependencia de cada socio del MERCOSUR con los grandes centros de poder del sistema internacional, si bien se ven recortados durante este periodo, no logran ser eliminados. En una palabra, es precisamente ese entramado de dependencia el que sigue obstaculizando la profundización de la autonomía regional y el impulso de una estrategia conjunta de desarrollo.

V

Es en este orden de cosas que comprendemos la particular relación que se traza entre el MERCOSUR y la UNASUR durante el periodo analizado. Hay bastante de verdad en que el primero puede “licuarse” en la segunda (Bizzozero, 2012: 218), pero también la hay en que el MERCOSUR terminó modificando a la UNASUR, al orientarla de forma más decidida hacia la consolidación del interés conjunto en clave autonomista. En efecto, hasta la *Declaración de la Moneda* y la creación del Consejo de Defensa, la UNASUR podría considerarse el intento más serio y firme de Brasil por impulsar su vieja ALCSA, luego mutada a IIRSA y a la CSN. Pero las crisis institucionales que sacuden a la región desde 2008, signadas por el incremento de la presión de las potencias predominantes del sistema mundial en un marco de crisis financiera internacional, condujeron a los países del MERCOSUR a reforzar el interés suramericano en clave autonomista. Sin abandonar nunca su fragilidad constitutiva, esa dependencia estructural de la diplomacia presidencial, la UNASUR cambió y se ajustó un poco más a los principios delineados en el *Consenso de Buenos Aires* de 2003.

Por esto disentimos con quienes consideran que la UNASUR sería una etapa superior de la integración subregional, superación de una primera –articulada en torno al MERCOSUR y otras estrategias integracionistas menos ambiciosas como la CAN, la CARICOM y el SICA. El éxito de la UNASUR estuvo en la combinación de dos acciones:

por un lado, en haber llevado parte de la agenda del estancado MERCOSUR al resto de la región; por el otro, en haber avanzado allí en dirección a una agenda regional impracticable dentro del bloque suramericano, en virtud de las diferencias en torno a grados de apertura económica. Pero, tal como recuerda Aldo Ferrer, debemos favorecer una convergencia entre ambas estrategias integracionistas para evitar la superposición de agendas (2014: 18). Y para esto resulta imprescindible destacar la centralidad del MERCOSUR, precisamente en tanto espacio privilegiado para la construcción de estrategias conjuntas de desarrollo de las capacidades científicas, tecnológicas y productivas de los países socios. Como sostienen Mario Rapoport y Eduardo Madrid, dicho bloque constituye una unidad de escala necesaria para conducirse dentro de un sistema mundial conflictivo, altamente competitivo y violento, con una fuerte y creciente concentración del poder (2011: 71).

Con todo, los países del MERCOSUR han sido capaces de resguardar para el bloque un rol de espacio de concertación político-estratégica –basado en el acuerdo central entre Brasil y Argentina–, que mantiene vigente su carácter de instrumento de inserción estratégica y que afianza a la vez que legitima el interés subregional a la hora de alcanzar consensos en el (mucho más fragmentario) ámbito de la UNASUR. Sin embargo –no hay porqué negarlo–, por distintos motivos la imprescindible profundización del MERCOSUR no ha terminado de despegar, y la primera década del siglo XXI nos deja una autonomía regional signada por tensiones cuya evolución debe ser seguida con atención.

En este punto, consideramos necesario explicitar una suerte de contrapunto con la obra de Andrés Malamud, para quien el objetivo de las teorías sobre la integración en América Latina no debe ser explicar “ni el éxito ni el fracaso”, sino (lo que traducimos como) la “habilidad para durar sin producir consecuencias” (“inconsequential endurance”) (2010: 643). En un estudio reciente en el que realiza un balance de los treinta años de democracia en Argentina desde la perspectiva de la integración regional, Malamud fue más lejos y afirmó que el MERCOSUR sirve actualmente a un objetivo distinto para cada uno de sus miembros (2013). Más allá de sus afirmaciones provocadoras –respecto a lo cual podemos decir que resulta mucho más lograda la categorización de la integración suramericana como una “integración sentimental” (2012b) que la más reciente sobre el MERCOSUR como “una gran industria de turismo político y producción ensayística”

(2013)–, las críticas de Malamud resultan interesantes y obligan a realizar una reflexión profunda sobre el futuro del MERCOSUR.

En tanto reconoce que el bloque constituye sobre todo un mecanismo de concertación política entre las dos potencias históricas de América del Sur, Malamud apunta que su principal contribución no se produjo en el área de la integración regional, sino de la paz interestatal y la democracia nacional. En virtud de esto, lo más importante sería, ya no lo que el MERCOSUR es o debe ser, sino “lo que ya fue: una herramienta para facilitar la consolidación democrática y las reformas económicas de sus estados miembros”. Por lo mismo, la consecución de estos objetivos habría diluido el atractivo y la efectividad de la integración como medio para alcanzarlos (2013: 275). Aquí Malamud recupera a Oelsner (2013), quien sostiene que el MERCOSUR sufre el “síndrome de Rashomon”, pues cumple una función diferente para cada país miembro y carece de una identidad institucional común. Así, para Brasil constituiría una herramienta para administrar sus relaciones con Argentina, “amortiguando conflictos y apaciguando celos”; para Argentina, sería un “instrumento para sujetarse a Brasil” y coparticipar de su protagonismo global; para Paraguay resultaría una “fatalidad” derivada de la historia y la geografía; para Uruguay, una oportunidad que se transformó en carga; y para Venezuela, la última garantía “contra la inestabilidad política y el colapso socioeconómico” (Malamud, 2013: 280-281). El mayor éxito internacional del MERCOSUR residiría entonces, sigue Malamud, en haber transformado al Cono Sur en una comunidad de seguridad, mientras que su mayor éxito doméstico habría sido la consolidación de la democracia a partir de la reducción de los presupuestos de defensa y de las reformas modernizadoras de la economía. Por todo lo dicho, si se verifica que el bloque languidece “no es por haber fracasado, sino porque ya cumplió su misión” (2013: 281).

Si bien es cierto que la alianza entre Argentina y Brasil durante los '80 surgió principalmente como una herramienta para consolidar sus democracias, también lo fue para fomentar el desarrollo industrial mutuo. La “misión” que el funcionalismo de Malamud le asigna al bloque como un hecho cumplido estaría bastante en la línea de las políticas enmarcadas en el Consenso de Washington, que implicó terminar con las políticas autonomistas en defensa y el impulso de la apertura económica. Pero entre sus palabras resulta interesante un planteo subyacente: aun durante los '90, cuando el rumbo dado al

MERCOSUR impuso un carácter comercialista tanto a la alianza bilateral entre Argentina y Brasil como al proceso de integración subregional articulado desde dicho eje, puede considerarse que el MERCOSUR estaba cumpliendo un rol político. Ciertamente, con la sola aclaración de que dicho rol político no se desplegaba en torno a los intereses nacionales de los socios del bloque. El interés conjunto en clave neoliberal fue precisamente eso: una decisión política nacional regional que hizo propio el interés de los centros de poder global.

Aunque reconocemos la creciente insatisfacción por las alternativas integracionistas, preferimos recuperar otros planteos, como el de Felix Peña, para quien aquella puede dar lugar a tres escenarios, dentro de una apuesta que todavía se encuentra abierta: a) cierta inercia integracionista, que implica continuar haciendo lo mismo que hasta ahora y cuyo riesgo es que el proceso de integración se convierta en irrelevante para algunos socios; b) una especie de “síndrome fundacional”, que echaría por la borda lo logrado en términos de estrategia regional compartida y de relaciones económicas preferenciales; c) la posibilidad de capitalizar experiencias y resultados acumulados, adaptando estrategias, objetivos y metodologías de integración a las nuevas realidades de cada país, de la región y sus subregiones, y del mundo (2011: 109).

VI

Entre todas las tensiones que pueden afectar el futuro del bloque, además por supuesto del accionar de las potencias en la región, nos interesa la divergencia en las visiones del regionalismo y en los proyectos de integración.

Pongamos el foco en la primera economía de la región. El interés regional que patrocina Brasil apuesta más a proteger e incrementar sus márgenes de decisión política que al desarrollo conjunto, así como más a la autonomía nacional que a la suramericana. Ello porque si bien depende de sus vecinos para mantener márgenes cada vez mayores de autonomía nacional-regional, la región en relación a su proyecto de desarrollo nacional parece tener una función mucho más limitada y específica: alimentar la competitividad de la economía brasileña y aumentar el comercio como motor de su crecimiento. Por ende, las bases del nuevo interés conjunto, donde la autonomía regional funciona como un “paraguas” conceptual que contiene la fragmentación en los proyectos de desarrollo y la diversificación de las opciones de inserción internacional, en buena parte han sido definidas

o al menos estilizadas por el propio Brasil. Por supuesto, ello también como respuesta a las contradicciones de sus países vecinos, fundamentalmente Argentina.

Hemos visto que los gobiernos petistas, de incuestionable raigambre en la tradición del pensamiento autonomista, presentaron la persecución de la autosuficiencia, base de sustento de su carácter de potencia regional enrolada en los BRICS, como una meta compatible con la apuesta por una autonomía suramericana. El objetivo era claro y atendible de acuerdo a algunas escalas brasileñas: obtener para Brasil el reconocimiento de líder global emergente y obtener una posición de privilegio dentro del orden multipolar en proceso de reconfiguración. Por supuesto, esto al costo de postergar otros objetivos, como el liderazgo regional reconocido por sus países vecinos –que habría supuesto pagar el consiguiente costo económico y político interno– y el fortalecimiento de un interés suramericano en clave autonomista.

Sin embargo, el periodo 2011-2015 va a demostrar que Brasil precisa más a la región de lo que estuvo dispuesto a asumir durante nuestro periodo de análisis.

Para hablar de Brasil, es necesario desglosar la autonomía nacional no tanto por esa tensión político-conceptual entre autonomía e inserción que caracteriza a Argentina, sino por la relación entre viabilidad y permisibilidad, que introdujera Helio Jaguaribe. La primera señala el potencial de un país para elegir determinada trayectoria, la segunda refiere a la posibilidad de no ser castigada por las potencias a raíz de esa elección. La construcción de ambas cuestiones va de la mano. Quizá la viabilidad del desarrollo autónomo brasileño no dependa tanto de la autonomía regional, sobre todo a medida que Brasil incremente su autosuficiencia. Sin embargo, la permisibilidad necesaria para desplegar sus intereses nacionales y su proyecto de desarrollo, depende directamente de que la región no se convierta en escenario de disputa entre las potencias –y, por tanto, depende del fortalecimiento de una autonomía suramericana. En una palabra, aunque ciertamente Brasil necesita menos a la región que la región a Brasil, aquel precisa muchísimo de la región. En esto resulta clave el accionar de Uruguay, Paraguay e incluso de Argentina, en tanto potenciales puertas de entrada para las potencias extra-regionales. Si Brasil no incorpora a los demás, los demás dejarán entrar a las potencias: a esa China que lo reprimará, a esa UE cuyos capitales seguirán extranjerizando a su industria y a ese EEUU que nunca lo dejará desarrollarse sin resignar cada vez más soberanía.

En cuanto a Argentina, los gobiernos kirchneristas, más el segundo que el primero, han optado por una política exterior marcada por una alta densidad ideológica, no siempre compatible con el paradigma realista –desplegado por los gobiernos petistas y también recomendable, según creemos, para nuestro país. Su fuerte apuesta al proceso de integración regional no se ha visto acompañada de una activa política comercial externa sino de un proteccionismo que no ha logrado innovar en sus formas, configurando una ecuación que, más allá de las contradicciones que conlleva, difícilmente pueda garantizar el mantenimiento de los márgenes de autonomía decisoria reconquistados trabajosamente desde 2003.

En cuanto a Uruguay y Paraguay, y aunque buena parte de sus dirigencias políticas lo hayan perdido de vista, la disminución de las asimetrías y el desarrollo de su potencial nacional exige necesariamente de la integración regional de signo autonomista, a la vez que conduce a ella.

En este complejo contexto que la crisis internacional ha agudizado, la apuesta por un interés suramericano en clave autonomista encierra un dilema profundo: ninguna autonomía regional, mucho menos una nacional, podrá sostenerse a largo plazo sin el consiguiente apuntalamiento de las economías que componen el bloque. Del mismo modo que la viabilidad brasileña será mayor mientras mayor sea la autonomía regional, la autonomía conjunta se fortalecerá en la medida en que la viabilidad nacional de cada uno de los miembros del bloque se vea incrementada. Que la necesaria sinergia entre los objetivos de la autonomía y el desarrollo no haya podido consolidarse es, desde todo punto de vista, un serio problema para el futuro del proceso de integración. La convivencia entre la fragmentación de las estrategias de desarrollo y la convergencia en torno a un paradigma autonomista –y una estrategia regional– no podrán evitar el retroceso desde un interés suramericano emergente a uno subyacente.

En síntesis, caen en una falacia quienes confían en que una estrategia regional en torno a la autonomía y una estrategia nacional en relación al desarrollo pueden ser compatibles en el largo plazo. Si la viabilidad de la autonomía nacional en las economías menores del MERCOSUR depende de incrementar la autonomía regional, entre los socios mayores la autonomía nacional requiere que la autonomía regional no retroceda. Y esto, como lo demostró el periodo 2010-2011, supone necesariamente pasar de una faz defensiva

a una faz más ofensiva del interés suramericano. La estrategia conjunta de defensa de los márgenes de decisión política puede y debe ser también una estrategia conjunta de ampliación de los mismos.

VII

Desde 2011 comenzó a verificarse un proceso de relativo debilitamiento de los márgenes de autonomía decisoria en los países del MERCOSUR. Aunque no se haya traducido en un retorno a una lógica neoliberal de alineamiento con los designios de las potencias, la mayor permeabilidad de nuestros países a sus intereses deja en evidencia el agotamiento progresivo del esquema que combina autonomía regional y desarrollo nacional.

Un vistazo a los sucesos ocurridos en torno a los socios del MERCOSUR durante el periodo 2011-2015 demuestra que, sin que se abandone por ello el paradigma autonomista, la tendencia hacia una divergencia entre los modelos de inserción internacional de los socios del bloque parece que ha de profundizarse. Lo que es más importante: durante esta etapa todavía abierta, tanto Argentina como Brasil proponen diversificar sus alianzas externas, inclinándose más hacia una u otra potencia, dependiendo del diagnóstico de sendas dirigencias políticas acerca las mayores amenazas estructurales para cada país – cambios desplegados en parte para conservar sus márgenes de decisión autónoma ante las nuevas condiciones del escenario internacional y nacional, y en parte por presiones internas y externas. Ahora bien, con Argentina cada vez más cerca de China y con Brasil cada vez más cerca de la UE (y por tanto, de EEUU), ¿cuál es el potencial impacto de que ambos socios adhieran a esquemas de alianzas externas con potencias hegemónicas que sostienen una pugna creciente entre sí?

Es decir, el cierre de nuestro periodo de análisis marca el comienzo, en ambas dirigencias políticas, de un importante debate interno respecto a sendos posicionamientos geoestratégicos; debates que, incluso hasta la fecha de conclusión de este trabajo, no se han traducido en consensos del todo claros, pero que parecen sugerir la divergencia recién marcada. En Argentina, habrá que esperar a las elecciones presidenciales para conocer el modo en que evolucionará dicho debate. En Brasil, la mirada debe estar puesta en el modo en que el gobierno de Dilma Rousseff asimile la aguda crisis política y económica que

atraviesa el país, la cual se visualiza en el escándalo por las denuncias de corrupción alrededor de Petrobras, pero que va mucho más allá –y que devela tanto los déficits de la democracia brasileña como los límites en los proyectos de desarrollo de una economía dependiente, incluso una del tamaño de la brasileña.

El dilema está planteado: asistir a la regresión del proceso de integración hacia una dimensión testimonial, o reinventar el MERCOSUR para exprese y consolide definitivamente el interés suramericano. En virtud de este delicado escenario que se abre para nuestra región, consideramos que la posibilidad de profundizar dicho interés conjunto está, hoy más que nunca, estrechamente relacionada con el fortalecimiento de la autonomía en términos de la relación con las potencias hegemónicas del sistema internacional.

VIII

En lo que refiere específicamente a Argentina, esta investigación nos conduce a pensar que nuestro país precisa, al igual que Brasil, un paradigma realista para su política exterior. ¿Pero qué realismo es ese, si el concepto de “realismo” se ha visto vaciado y reducido por las administraciones neoliberales? ¿Y en qué medida puede coadyuvar a la profundización del proceso de integración, si el realismo brasileño parece haber ido en contra del fortalecimiento del interés suramericano o, para ser más justos, no haber ido siempre en su favor?

En efecto, el realismo es un concepto empetrolado por el derrame neoliberal, en el sentido de que los usos neoliberales del término durante los años '90 contaminaron al concepto en sí, fundamental para nuestro desarrollo como potencia media emergente. Son dos las consecuencias de aquella degeneración en “relaciones carnales” del “realismo periférico”: por un lado, la persistencia de una equivocada asociación entre realismo y alineamiento automático; por el otro, la trágica disociación entre autonomía e interés nacional.

Desde nuestra perspectiva, el realismo autonomista es primero autonomista, luego realista. Pero el proyecto autonomista y el paradigma realista deben ser una misma cosa. La viabilidad del proyecto de desarrollo nacional y la permisibilidad para las decisiones autónomas se construyen de forma simultánea. La acumulación de medios de poder y de credenciales aceptadas por el sistema internacional es la estrategia más recomendable para

desplegar los intereses nacionales subyacentes y consolidar el interés suramericano emergente. Un primer paso es la consolidación del equilibrio necesario entre los objetivos de la autonomía y la inserción, meta constante de la política exterior argentina desde el retorno a la democracia (Simonoff, 2010). Sobre esta base, esperamos que nuestra conceptualización del interés suramericano, o bien de los intereses suramericanos cuyo núcleo sea la autonomía conjunta, pueda constituir un aporte en la construcción de un paradigma realista de cuño autonomista para la política exterior argentina y la de los países latinoamericanos.

Ahora, ¿qué propondría este realismo autonomista, en tanto el paradigma de política exterior más adecuado a la defensa de los intereses nacionales subyacentes y más ajustados a una lectura exhaustiva de la posición argentina en el actual sistema internacional? Esto es materia de otro estudio. Por lo pronto, cabe adelantar que debiera ejercer y combinar tres tipos de estrategias autonomistas de forma simultánea: la autonomía tradicional, que supone aprovechar la propia puja entre las potencias hegemónicas para incrementar nuestros márgenes de maniobra; la autonomía horizontal, que propone construir lazos con países que ocupan una posición similar en el orden internacional (Míguez, 2013); y la autonomía suramericana, que propone vincular de forma estructural el logro de la autonomía nacional al proyecto de integración regional.

Ninguna de las tres alternativas basta por sí sola, mientras que las tres juntas y combinadas nos aportan una ligera idea de la complejidad que reviste la construcción, el ejercicio y la defensa de la autonomía nacional en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFIA

- AMORIM, Celso (2014), *Breves narrativas diplomáticas*, Taeda, Buenos Aires.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2005), “Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à Ordem Mundial em transição”, en *Revista Brasileira de Política Internacional* 48, Brasília.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2006), “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña”, en *Lateinamerika Analysen* 13, febrero, Hamburgo.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2008), “La política exterior de Brasil: claves para entender las diferencias con Argentina”, en *Revista Densidades*. Número 2, octubre.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2008a), “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión)” en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 51, Brasília.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2009), “El Regionalismo. Conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo”. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XV, N° 21/Diciembre.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2009b), “Latin American Concepts and Theories and Their Impacts to Foreign Policies”, in José Flávio Sombra Saraiva (ed.), *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century*. Regional and National Approaches, Brasília.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2010). “International thought in the Lula era”, en *Revista Brasileira de Política Internacional* 53, Brasília.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2013), “Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance”, en *Revista Brasileira de Política Internacional* 56, Brasília.
- BERNAL-MEZA, Raúl y QUINTANAR, Silvia (2012)
- BEKERMAN, Marta y RIKAP, Cecilia (2010), “Integración regional y diversificación de exportaciones en el MERCOSUR: el caso de Argentina y Brasil”, en *Revista CEPAL* 100, abril.
- BIZZOZERO, Lincoln (2008), “El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XIV, N° 19/diciembre.
- BIZZOZERO, Lincoln (2011), “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada”, en *Revista Brasileira de Política Internacional* 54, Brasília.
- BIZZOZERO, Lincoln (2012), “El MERCOSUR y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico?”, en *Si Somos Americanos*, Volumen XII / N°1 / enero - junio 2012 / pp. 215-237.
- BIZZOZERO, Lincoln (2013), “MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI”, en *Boletim Meridiano* 47, volumen 14, n. 135, pp. 3-9.
- BOLOGNA, Alfredo Bruno (1987), “Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del sur”, Documento de Trabajo N°1, CERIR, septiembre de 1987, Rosario.
- BOLOGNA, Alfredo Bruno (2010), “La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en *La Política Exterior de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- BOUZAS, Roberto (2002), “El MERCOSUR diez años después: ¿proceso de aprendizaje o déjà vu?”, en *Boletín Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, Volumen XLVIII, número 1, México D.F.
- BOUZAS, Roberto (2002a), “Quatro falacias sobre o Mercosul”, en *RBCE* 77.
- BOUZAS, Roberto (2005), “MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda”, Universidad de San Andrés / CONICET, Julio, Buenos Aires.
- BOTTO, Mercedes y TUSSIE, Diana (2007), “De la rivalidad a la cooperación: límites y desafíos de un contacto creciente”, en *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*, Hofmeister, W., Rojas, F. & Solís, L. G., FLACSO/Konrad-Adenauer-Stiftung, Río de Janeiro.

- BOTTO, Mercedes, DELICH, Valentina y TUSSIE, Diana (2003), “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del MERCOSUR”, en *Nueva Sociedad* 186, julio-agosto.
- BRICEÑO RUIZ, José (2012), “Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano”, en *Integración latinoamericana y caribeña: Política y economía*, Fondo de Cultura Económica, Briceño, José, Andrés Rivarola y Ángel M. Casas (editores), Madrid.
- BRICEÑO RUIZ, José (2013), “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en *Estudios Internacionales* 175, Universidad de Chile, pp. 9-39.
- CABALLERO SANTOS, (2009), “El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 98, octubre-diciembre, Rosario.
- CABALLERO SANTOS, (2009a), “Comunidades epistémicas en el proceso de integración sudamericana”, Seminario de investigadores en formación (SIF-UAM), junio 2009.
- CANO, Wilson (2012), “A desindustrialização no Brasil”, *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez.
- CARVALHO DE SOUZA y ALENCAR DIAS, 2013: 8).
- CERVO, Amado Luiz (2003), *Inserção Internacional. Formação dos Conceitos Brasileiros*, Editora Saraiva.
- CERVO, Amado Luiz (2008), “Conceitos em Relações Internacionais”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, Nº 2.
- CIMADAMORE, Alberto D. y RODRIGUEZ Adriana B. (2008), “UNASUR: objetivos y viabilidad institucional de la integración”, en *Revista Densidades*. Número 2, octubre.
- COLACRAI, Miryam (2006), “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR”. En *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Boron, Atilio & Lechini, Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Julio.
- CORIGLIANO, Francisco (2008), “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner”, en *Boletín ISIAE* 47.
- COOPER RAMO, Joshua (2004), “The Beijing Consensus”, The Foreign Policy Centre, Londres.
- COUTO, Leonardo Freitas (2007), “O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul”, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, núm. 1, 2007, pp. 159-176.
- DUNLOP, Claire (2002), “Epistemic Communities: a reply to Toke”,
- EMERSON, Roy (2009), “Cambio en las Américas: ¿un movimiento hacia la autonomía Sudamericana?”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 4. No. 8. Julio-Diciembre.
- ESCUDE, Carlos (1992), *Realismo Periférico: Bases Teóricas para una Nueva Política Exterior Argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- FERRER, Aldo (2007), “El éxito del Mercosur posible”, en *Revista de Economía Política* 27, nº 1 (105), pp. 147-156, janeiro-março.
- FERRER, Aldo (2008), “Densidad nacional y densidad regional”, en *Revista Densidades* 1, mayo, Buenos Aires.
- FERRER, Aldo (2013), “La importancia de las ideas propias sobre el desarrollo y la globalización”, en *Revista Problemas del Desarrollo* 173 (44), abril-junio, Buenos Aires.
- FERRER, Aldo (2014), *El empresario argentino*, Capital intelectual, Buenos Aires.
- FRIEDEN, Jeffrey A. (1999), “Actors And Preferences In International Relations”. *Strategic Choice And International Relations*. Edited by David A Lake & Powell, Robert. Princeton University Press. Disponible en: <http://j.mp/NnV5j5>
- GALVÃO, Thiago Gehre (2009), “América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)”, em *Revista Brasileira de Política Internacional* 52 (2): 63-80.
- GARCIA DELGADO, Daniel (2008), “La energía como clave del proceso de integración regional”, en Barro Silho, Omar (comp.) *Potencia Brasil, gas natural, energía limpia para un futuro sustentable*, Editorial LASER PRESS Comunicação, Porto Alegre disponible en: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19506.pdf> (recuperado el 1/4/15).

- GAYÁ, Romina y MICHALCZEWSKY, Kathia (2011), “El salto exportador del MERCOSUR en 2003-2008. Más allá del boom de las materias primas”, en *Notas Técnicas del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL*, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto, Buenos Aires.
- GENOVES, Roberto (2014), *Leaders, ideas, national interests, and economic strategies: explaining the regional integration decisions of Mexico and Brazil*, tesis doctoral, University of New York.
- GIACALONE, Rita (1999), Los actores sociales en la integración Regional. Algunas reflexiones Acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR”, en *Aldea Mundo*, octubre 1998-abril 1999.
- GIACALONE, Rita (2007), “Identidad e integración regional: El caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones” XXVII Internacional Congress (LASA, Latin American Studies Association), Montreal, Canadá, 5-8 de septiembre.
- GÓMEZ MERA, Laura (2005), “Explaining MERCOSUR’s Survival: Strategic Sources of Argentine–Brazilian Convergence”, en *J. Lat. Amer. Stud.* 37, Cambridge, pp. 109–140.
- GOMEZ SARAIVA, Miriam (2010), “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and MERCOSUR”, en rev. *Bras. Polit. Int.* 53 (special edition): 151-168.
- GOMEZ SARAIVA, Miriam (2010a), “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas”, en Real Instituto Elcano, ARI 46/2010. 179397434
- GONZALEZ URRUTIA, Edmundo (2011), “Las relaciones de Brasil con Venezuela: de la desconfianza a la alianza estratégica”, en *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*, Catálogos, Buenos Aires.
- GUDYNAS, Eduardo (2003), “Conferencia de Cancún: jugando con el comercio global”, en *Nueva Sociedad* 188.
- HEYN, Ivan y MOLDOVAN, Pablo (2011), “La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación”, en *Ensayos en honor a Marcelo Diamand, Miño y Dávila*, Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires.
- HIRST, Mónica (1996), “La dimensión política del MERCOSUR: actores, politización e ideología”, en *Estudios Avanzados* 10.
- HIRST, Mónica (2005), “La política sudamericana de brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas”, PNUD.
- HIRST, Mónica (2006), “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, en *Nueva Sociedad* 205, pp. 131-140.
- JAGUARIBE, Helio (1979), “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”, Ponencia presentada al Seminario "América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional", Viña del Mar, enero.
- JAGUARIBE, Helio (1986), “Desarrollo recíproco. Perspectivas de una justa asociación”, en *Nueva Sociedad* 85, septiembre-octubre, pp. 108-117.
- JAGUARIBE, Helio (1987), “La integración Argentina-Brasil”, Cátedra Intal, agosto.
- JAGUARIBE, Helio (2004), “Argentina y Brasil: Problemas y Perspectivas Ante el Siglo XXI”, Instituto de Estudios Políticos e Sociais.
- JAGUARIBE, Helio (2006), “Atual problema do desenvolvimento brasileiro”, en *RBCS* Vol. 21 n°. 60 fevereiro.
- JAGUARIBE, Helio (2010), “América Latina y los procesos de integración”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 5, N° 9, enero-junio.
- KAN, Julián (2013), “¿MERCOSUR o Alca? Clase dominante, gobierno e inserción regional en los inicios del Kirchnerismo”, en *Sociohistórica*, n° 32, 2do. Semestre.
- KAN, Julián (2010), “De la apertura comercial a la soberanía y Autonomía regional. Un análisis de las tendencias de la integración latinoamericana en las últimas décadas. El caso de UNASUR”, en *Revista do Centro de Educação e Letras*, V. 12, N°1, Foz do Iguaçu, pp. 79-100.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1989), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Company.
- MALAMUD, Andrés (2010), “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 15, octubre, GERI – UAM.

- MALAMUD, Andrés (2010a), “Latin American Regionalism and EU Studies”, en *European Integration* Vol. 32, No. 6, 637–657, November.
- MALAMUD, Andrés (2011). “A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, en *Latinoamerican politics and society*, Universidad de Miami.
- MALAMUD, Andrés (2012), “La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil” en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 97-98 (abril), p. 219-230.
- MALAMUD, Andrés (2012b) “La integración sentimental”, en *Le Monde Diplomatique*, 159, septiembre, Buenos Aires.
- MALAMUD, Andrés (2013), “El MERCOSUR: misión cumplida”, en *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, noviembre, pp. 275-282.
- MALAMUD, Carlos (2007), “La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones”, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, mayo.
- MALAMUD, Carlos (2009), “Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño”, Documento de Trabajo N° 3/2009, Real Instituto Elcano, disponible en: <http://goo.gl/MscXiF> (recuperado e 1/4/15).
- MERCADANTE, Aloisio (2013), *Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013)*, Clave intelectual, Buenos Aires.
- MIGUEZ, María Cecilia (2010), *Partidos políticos argentinos e inserción internacional: UCR y PJ, 1987-1995*, tesis doctoral, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- MIGUEZ, María Cecilia (2010a), “El rol de la dirigencia política argentina en la promoción de un nuevo patrón de relaciones internacionales en la década de los noventa”, *Relaciones Internacionales*, núm. 15, octubre, GERI – UAM.
- MIGUEZ, María Cecilia (2010b), “La política exterior argentina y la adopción del paradigma neoliberal (1989-2001)”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre, pp. 81-120.
- MIGUEZ, María Cecilia (2013), *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- MIGUEZ, María Cecilia (2014), “Apuntes histórico-conceptuales para la clasificación de la política exterior argentina de la posguerra hasta la actualidad”, en *Los proyectos de nación en la Argentina. Modelos económicos, relaciones internacionales e identidad*, Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, pp. 231 – 250.
- MIGUEZ, María Cecilia y CRIVELLI, Agustín (2014), “El acuerdo MERCOSUR-UE: los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración”
- MIGUEZ, María Cecilia y CRIVELLI, Agustín (2014a), “Las relaciones internacionales del Brasil actual. Entre viejos y nuevos roles y socios”,
- MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto (2002), “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración”, en RAPOPORT Mario y CERVO Amado (comp.), *EL CONO SUR. Una historia común*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- MORGENFELD, Leandro (compilador) (2006), *El MERCOSUR en cuestión*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- MORGENTHAU, Hans J. (1987), *Política entre naciones*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- MOTTA VEIGA, Pedro da y RIOS, Sandra Polónia (2011), “Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites”, en *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*, Catálogos, Buenos Aires.
- MUÑOZ-ALONSO, Alejandro (2006), “Política exterior e interés nacional”, en *Cuadernos de Pensamiento Político* 10, pp. 133-144.
- MUSACCHIO, Andrés (2004), “Teoría y práctica de la integración regional: apuntes para un análisis comparado de los procesos europeo y latinoamericano desde un enfoque regulacionista”, Informe Económico IMA, Buenos Aires.

- MUSACCHIO, Andrés (2013), “En busca de una renovación teórica para el estudio de la integración económica regional: planteos y debates”, en *Ensaïos FEE*, Porto Alegre, v. 34, pp. 7-34, julio.
- MUSACCHIO, Andrés (2013a), “Los avatares del MERCOSUR en la crisis internacional”, en XIV Jornadas AAHRI y VI Jornadas ALAHARI, Buenos Aires.
- NATANSON, José (2014), *El milagro brasileño*, Debate, Buenos Aires.
- OTERO, Delia (2002), “Políticas e ideologías en los procesos de integración del Cono Sur, siglo XX”, en RAPOPORT Mario y CERVO Amado (comp.), *EL CONO SUR. Una historia común*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- PARDO, Rodrigo y TOKATLIAN, Juan Gabriel (1990), “Violencia política, paz interna y política internacional”, en *Estudios Internacionales*, Año 23, No. 90 (Abril-Junio), pp. 187-220.
- PAIKIN, Damián (2012), “Integración productiva y desarrollo regional: tensiones en el marco de la crisis global”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVIII, N° 27/Diciembre.
- PEÑA, Felix (2003), “Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR”, en *Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR*, p. 59-74.
- PEÑA, Felix (2011), “Integración regional e inserción internacional de América Latina en un mundo de múltiples opciones”, en Dörte Wollrad, Günther Maihold y Manfred Mols (ed.) *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*, Nueva Sociedad, SWP y FES, Buenos Aires.
- PEÑA, Felix (2009), “La integración del espacio sudamericano”, en *Nueva Sociedad* 219, enero-febrero.
- PERROTTA, Daniela (2010), “La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional en el marco de proyectos de desarrollo nacional: algunas pistas para la comprensión del MERCOSUR actual”, en *Jornadas de Relaciones Internacionales FLACSO*.
- PERROTTA, Daniela (2012), “La integración regional en América del Sur como objeto de estudio: ¿en pos de la construcción de un campo?”, *Terceras Jornadas de Relaciones Internacionales de FLACSO*, octubre.
- PERROTTA, Daniela (2013), “La integración regional como objeto de estudio”, disponible en: http://www.academia.edu/4279760/La_integraci%C3%B3n_regional_como_objeto_de_estudio_De_las_teor%C3%ADas_tradicionales_a_los_enfoques_actuales (recuperado el 18/2/2015).
- PERROTTA, Daniela, FULQUET e INCHAUSPE (2010), “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (2012), “El principal desafío de la política exterior de Brasil: América del Sur”, en *Amersur*, octubre. Disponible en <http://www.amersur.org/Integ/Guimaraes1210-2.htm> (recuperado el 18/2/2015).
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (2014), “A União Europeia e o fim do Mercosul”, en *Carta Maior*, 26 de abril.
- PUIG, Juan Carlos (1980), *Doctrinas internacionales y autonomía Latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- PUIG, Juan Carlos (1986), “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX”, en *Cátedra Intal*, enero-febrero de 1986.
- QUILICONI, Cintia (2013), “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* n.102-103, p. 147-168.
- QUINTANAR, Silvia (2010), “Estrategias de integración energética Latinoamericana de Brasil y Venezuela. Convergencia y divergencia”, en *Sociedad y Discurso* 18, pp. 48-74.
- QUINTANAR, Silvia y CIFUENTES, Marina (2010), “Posicionamientos y alianzas de los gobiernos de Brasil, Argentina y Venezuela en la Ronda de Doha”, en *Revista Densidades*, agosto, Buenos Aires, pp. 55-76.
- RAMANZINI Júnior, Haroldo y VIGEVANI, Tullo (2010), “Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO), Año XI, N° 27, abril.

- RAPOPORT, Mario (1984), “El factor político en las relaciones internacionales: ¿política internacional vs. teoría de la dependencia? Un comentario”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N° 92, Bs. As., enero-marzo de 1984, pp. 617-629.
- RAPOPORT, Mario (1997), *El Laberinto Argentino. Política Internacional en un Mundo Conflictivo*, Eudeba, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario (2013), prólogo en Míguez, María Cecilia, *Los Partidos políticos y la política exterior argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio (2005),
- RAPOPORT, Mario y MUSACCHIO, Andrés (2006), “El MERCOSUR y su encrucijada: entre la disolución y un replanteo radical”, en *Ecuador Debate* 68, agosto, Quito.
- RAPOPORT, Mario y MADRID, Eduardo (2002), “Los países del Cono Sur y las grandes potencias”, en RAPOPORT Mario y CERVO Amado (comp.), *EL CONO SUR. Una historia común*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario y MADRID, Eduardo (2011), *Argentina-Brasil, de rivales a aliados*, Capital intelectual, Buenos Aires.
- RESENDE, Erica Simone Almeida (2011). “O discurso autonomista vs o discurso institucionalista pragmático da política externa brasileira sobre o Mercosul”, en 3° Encontro Nacional ABRI, São Paulo.
- RIGGIROZZI, Pía (2014), “Regionalism, Activism and Rights: New Opportunities for Health Diplomacy in South America”, *Review of International Studies*, October.
- RIGGIROZZI, Pía y TUSSIE, Diana (2012), “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”, en Riggirozzi y Tussie (editors), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The case of Latin America*, Springer, New York.
- RODRIGUEZ IGLESIAS, Ana Isabel (2010), “La Asociación Estratégica UE-Brasil (vol. I)”, Documento de Trabajo, Serie Unión Europea, Número 36, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad de San Pablo.
- RUSSELL, Roberto (2011), “Latinoamérica y sus opciones estratégicas: un análisis de las relaciones extra-regionales”, en *Análisis político* 73, Bogotá, septiembre-diciembre, 2011: pp 139-158.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2002), “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, en *Perfiles Latinoamericanos* 21, diciembre.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2010), *Autonomía y neutralidad en la globalización*, Capital intelectual, Buenos Aires.
- SADER, Emir (2009), *El nuevo topo*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis y LOPEZ DA SILVA, Diego (2013), “A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa”, en *Relações Internacionais: Olhares cruzados*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília.
- SANAHUJA, José Antonio (2008), “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- SANAHUJA, José Antonio (2010), “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en Manuel CIENFUEGOS y José Antonio SANAHUJA (editores), *Una región en construcción*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- SANZ ALISEDO, Gonzalo (2010), “Intereses que afectan a la soberanía nacional”, en *Evolución del concepto de interés nacional*, Ministerio de Defensa de España, abril, Madrid.
- SERBIN, Andrés, MARTINEZ, Laneydi y RAMANZINI Haroldo (2012), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- SIMONOFF, Alejandro (2003), “La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé”, en *Relaciones Internacionales*, N° 25.
- SIMONOFF, Alejandro (2009), “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en *CONfines* 5/10 agosto-diciembre 2009.

- SIMONOFF, Alejandro (2010), “Los tres modelos históricos de la política exterior argentina”, en Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?”, FLACSO.
- SIMONOFF, Alejandro (2013), “Interpretaciones de la política exterior democrática ¿el fin de la tensión entre la inserción y la autonomía?”, en VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.
- SOARES DE LIMA, Regina, DA MOTTA VEIGA, Pedro y POLÔNIA RIOS, Sandra (2007), (coordinadores), “Brasil en América del Sur”, informe final del grupo Fuerza Tarea, CEBRI y Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, disponible en: http://www.cebri.org/midia/documentos/378_PDF.pdf (recuperado el 3/4/15).
- SOSA, Alberto (1988), “El programa de integración y cooperación Argentina-Brasil”, en Amersur.
- SOSA, Alberto (2008), “El MERCOSUR político: orígenes, evolución y perspectivas”, en Amersur.
- SOSA, Alberto (2011), *Alianza Argentina-Brasil e integración sudamericana*, Biblos, Buenos Aires.
- SOUTO MAIOR, Luiz A. P. (2006). “O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição”, en Revista Brasileira de Política Internacional 49, Brasília.
- SORJ, Bernardo y FAUSTO, Sergio (2011), “El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas”, en *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*, Catálogos, Buenos Aires.
- SPEKTOR (2011), “El regionalismo de Brasil”, en *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*, Catálogos, Buenos Aires.
- TOMASSINI, Luciano (1987), “Elementos para el análisis de la política exterior”, en *Estudios Internacionales* 78, Buenos Aires, pp. 125-157.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2011), “Latinoamérica y sus opciones estratégicas: un análisis de las relaciones extraregionales”, análisis político n° 73, Bogotá, septiembre-diciembre, pp. 139-158.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2013), “Crisis y redistribución del poder mundial”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.100, p. 25-41.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel y CARVAJAL, Leonardo (2013), “Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto”, en *CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 28, pp. 7-31.
- UGARTE, José Manuel (2008), “Integración subregional en seguridad pública y defensa; del MERCOSUR a UNASUR”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- UGARTE, José Manuel (2009), “El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas”, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, disponible en: http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf (recuperado el 2/4/15).
- VITELLI, Marina (2011), “El interés nacional como una construcción social: La política de defensa argentina en el período 2005- 2009”, en Miranda, Roberto, *Política exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina*, Ediciones PIA, Rosario, 2011.
- VIGEVANI, Tullio y CEPALUNI, Gabriel (2007), “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”, en *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, n°2, julho/desembro 2007, p. 273-335.
- WENDT, Alexander (1992), “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, en *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425.

DOCUMENTOS OFICIALES

- *Declaración de Iguazú*, suscripta en Foz de Iguazú, Brasil, el 30 de noviembre de 1985.
- *Acta para la Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileña*, del 29 de julio de 1986, que creó el PICE.
- *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo* entre Argentina y Brasil, firmado el 29 de noviembre de 1988.
- *Acta de Buenos Aires*, firmada el 6 de julio de 1990.
- *Tratado de Asunción*, 1991.
- *Protocolo de Ouro Preto*, 1994.

- *Documento Conjunto* entre Argentina y Brasil, 11 junio del 2003.
- *Consenso de Buenos Aires*, firmado el 16 de octubre de 2003.
- *Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022*, revista de *Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE)*, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica de Brasil, 2004.
- *Compromiso de Puerto Iguazú: Desarrollo, Justicia e Integración*, firmado por Lula da Silva y Néstor Kirchner, diciembre de 2005.
- *Protocolo Adicional al ACE 14: adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada y dinámica del comercio*, febrero de 2006.
- Consejo Suramericano de Defensa. Declaración final del primer encuentro en Santiago de Chile, 2008.
- Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CSD (CEED), 2009.
- *Declaración de Bariloche*, UNASUR, 2009.
- *Convenio Constitutivo del Banco del Sur*, suscripto el 26 de septiembre de 2009 en Porlamar, Venezuela.
- *Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia*, firmado el 26 de noviembre de 2010.
- *Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*, firmado en Buenos Aires, el 12 de agosto de 2011, disponible en: http://www.observatorio-unasur.com/wp-content/uploads/2011/08/Comunicado_Consejo_Suramericano_de_Economia_y_Finanzas1.pdf (recuperado el 9/3/15).
- *Relatório ao Conselho de Ministros*, Pinheiro Guimarães, Samuel, Alto Representante Geral do MERCOSUL, junho de 2012.
- *O Futuro do Mercosul*, Pinheiro Guimarães, Samuel, Alto Representante Geral do MERCOSUL, abril de 2012.
- *Libro Blanco*, Estrategia Global de Bases de Apoyo del Comando de Movilidad Aérea, Resumen Ejecutivo. Disponible en: <http://www.cronicon.net/paginas/pais-ocupado/Libro%20Blanco%20Movilidad%20Aerea%20EU.pdf> (recuperado el 27/2/15).

DISCURSOS

- DA SILVA, Luis Inacio Lula (2003), discurso de asunción presidencial, 1 de enero de 2003.
- DA SILVA, Lula (2003a), discurso en el Diálogo Ampliado de la Cúpula del G-8, en Evian.
- DA SILVA, Lula (2003b), discurso durante la XXIV Cumbre MERCOSUR, realizada en Asunción el 18 de junio de 2003.
- DA SILVA, Lula (2005), discurso de apertura del Colóquio “Brasil: Ator Global”
- DA SILVA, Lula (2005a), discurso en la primera cumbre presidencial de la CSN.
- KIRCHNER, Néstor (2003), discurso de asunción presidencial de Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003.
- KIRCHNER, Néstor (2005), discurso de durante la IV Cumbre de las Américas, noviembre, Mar del Plata.
- FELETTI, Roberto (2015), discurso de cierre del diputado nacional y miembro informante del Frente para Victoria durante el debate del proyecto de ley en revisión 129-S-14, ratificando el Convenio marco de cooperación en materia económica y de inversiones entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China, suscrito en Buenos Aires el 18 de Julio de 2014.
- FERNANDEZ, Cristina (2015), discurso en la inauguración del 133° período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional, disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/28507-discurso-de-la-presidenta-cristina-fernandez-en-la-inauguracion-del-133d-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacionals-or> (recuperado el 7/3/2015).
- ROUSSEFF, Dilma (2011), Discurso por ocasión de su Compromiso Constitucional en el Congreso Nacional, 1 de enero de 2011. Disponible en: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-de-la-presidenta-de-la-republica-de-brasil-dilma>

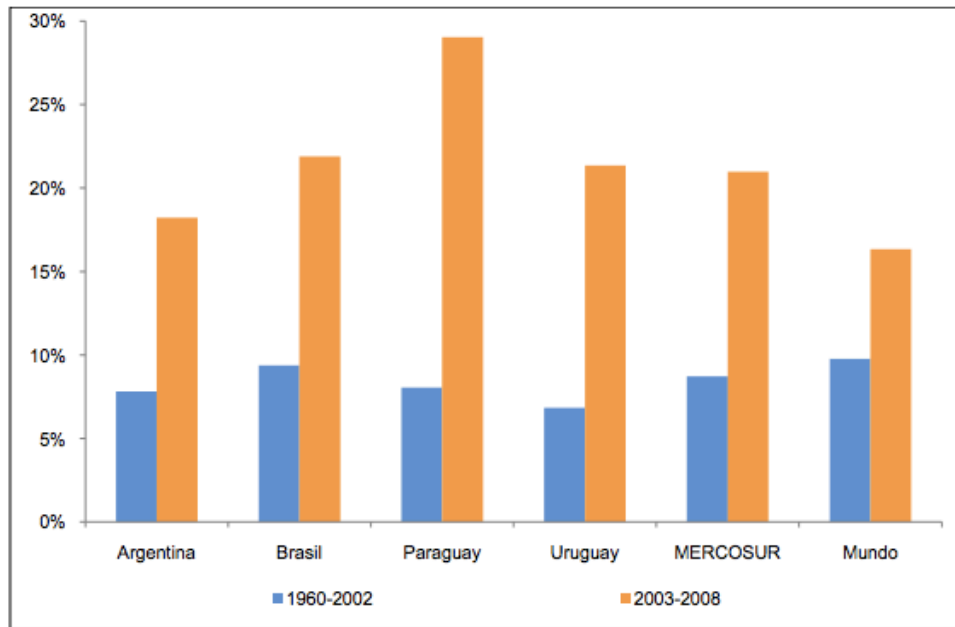
[rousseff-por-ocasion-de-su-compromiso-constitucional-en-el-congreso-nacional-version-en-espanol](#) (recuperado el 1/3/15).

- ROUSSEFF, Dilma (2011a), Discurso durante almoço oferecido ao Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, 19 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-almoco-oferecido-ao-presidente-dos-estados-unidos-barack-obama> (recuperado el 1/3/15).
- ROUSSEFF, Dilma (2011b), Discurso na cerimônia de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-China: Para Além da Complementaridade, 12 de abril de 2011. Disponible em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-encerramento-do-seminario-empresarial-brasil-china-para-alem-da-complementaridade> (recuperado el 1/3/15).

Gráficos y cuadros

Gráfico 1. Exportaciones mundiales y de los países del MERCOSUR a precios corrientes

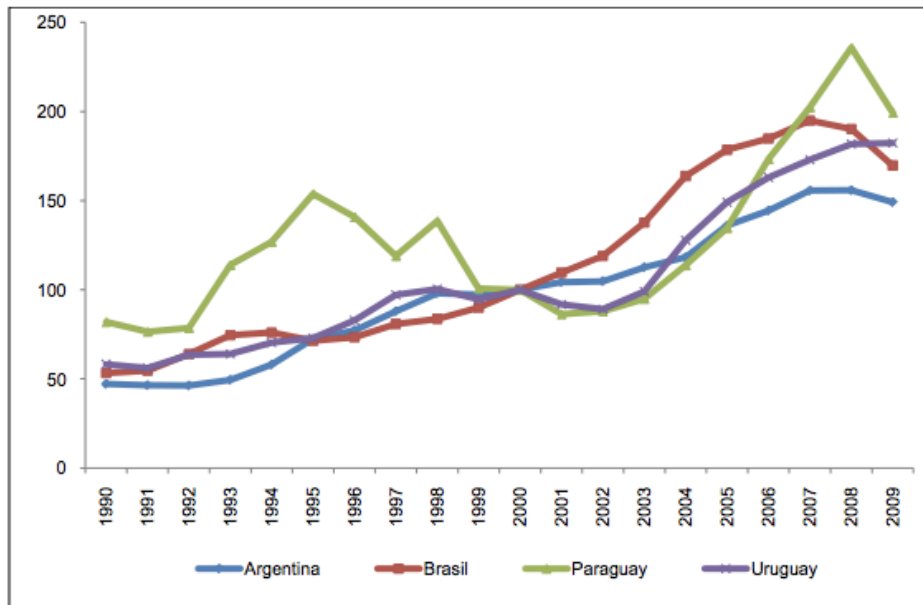
(Tasa de variación anual acumulativa promedio del periodo, en porcentaje)



Fuente: Gayá y Michalczewsky, 2011

Gráfico 2. MERCOSUR: volumen de exportación

(índice 2000 = 100)



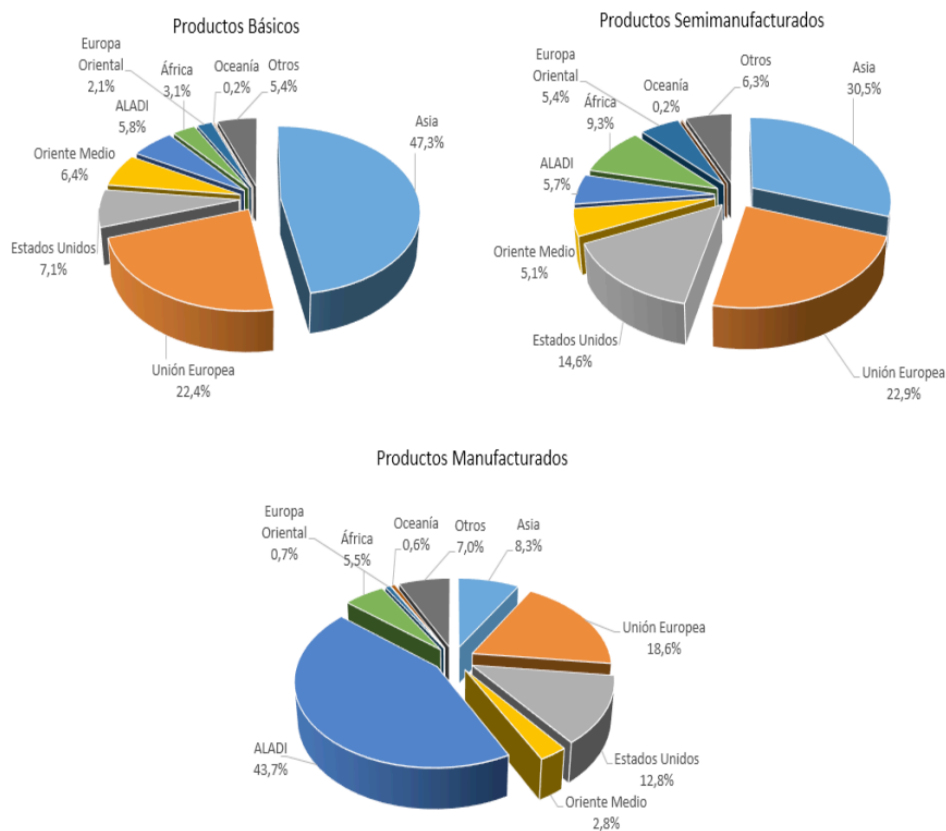
Fuente: CEPAL (citado por Gayá y Michalczewsky, 2011)

Gráfico 3. Exportaciones brasileñas por valor agregado durante periodo 1964-2011 (selección de años)

Año	Básicos	Semimanufacturados	Manufacturados
1964	85,4	8,0	6,2
1980	42,2	11,7	44,8
1985	33,3	10,8	54,9
1990	27,8	16,2	54,2
1995	22,9	20,8	56,2
2000	23,4	15,8	60,7
2006	29,9	14,5	55,6
2007	32,8	13,9	53,5
2008	37,9	13,8	48,1
2009	41,4	13,7	45,0
2010	45,5	14,3	40,2
2011	48,9	14,3	36,8

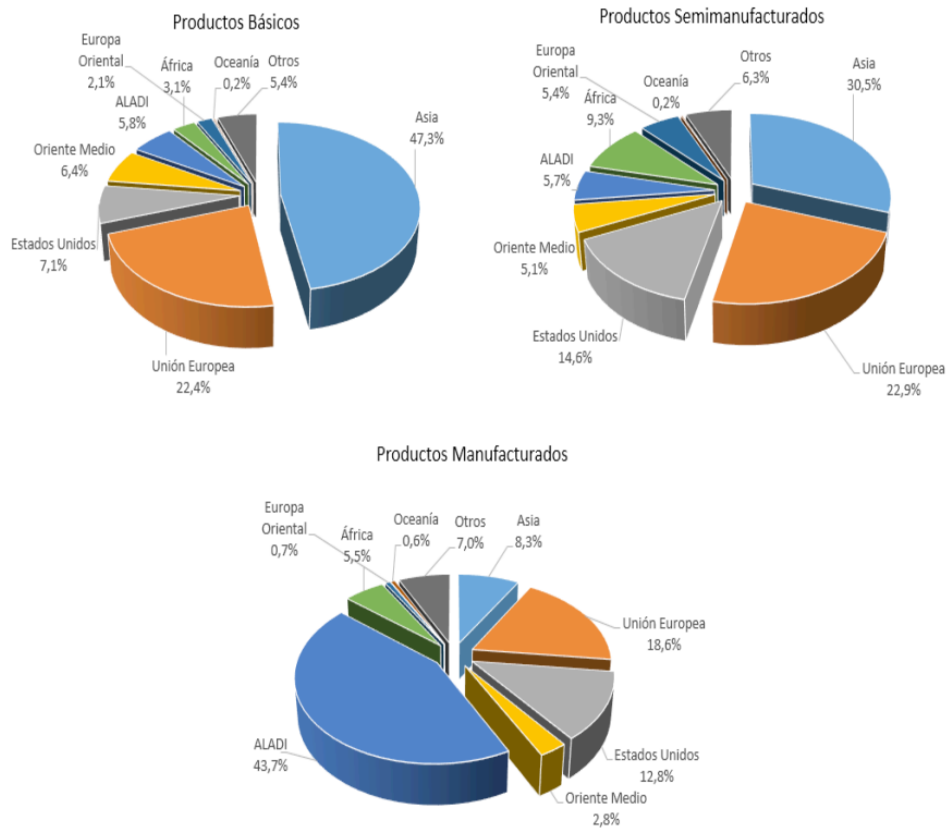
Fuente: Cano (2012: 843), basado en datos del Ministerio de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Se excluyen las operaciones especiales.

Gráfico 4. Destino de exportaciones brasileñas por valor agregado en 2011



Fuente: Míguez y Crivelli (2014a) en base a datos de MDIC.

Gráfico 5. Origen de importaciones brasileñas por valor agregado en 2011



Fuente: Míguez y Crivelli (2014a) en base a datos de MDIC.

Cuadro 1. Inversiones brasileñas en América del Sur por país, 2001-2008*

(en millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	IED 2001-2008 (acumulado)	%
Uruguay	3.603	2.240	3.641	2.333	2.369	1.864	2.030	2.518	20.598	43,9
Argentina	1.789	1.624	1.650	1.799	2.140	2.166	2.496	3.521	17.186	36,6
Chile	160	170	216	194	242	1.807	526	417	3.732	8,0
Perú	50	51	54	269	302	263	587	249	1.826	3,9
Venezuela	40	35	19	64	148	106	222	296	931	2,0
Colombia	130	28	46	47	34	71	203	331	890	1,9
Paraguay	58	34	70	96	93	156	125	169	802	1,7
Bolivia	51	65	63	59	64	66	64	59	492	1,0
Ecuador	72	100	56	116	9	43	40	33	468	1,0

Fuente: Perrotta, Fulquet e Inchauspe (2010), sobre datos del Banco Central de Brasil.

Citas

¹ La “clase política” es una conceptualización que otorga a sus miembros un carácter corporativo homogéneo que en realidad es bastante más relativo, por lo cual al considerar la especificidad de quienes ocupan cargos políticos en el Estado y participan de la escena política, es decir, al abordar un grupo social caracterizado por la función que ocupan en las relaciones políticas e ideológicas, conviene no identificarlos como un sector diferenciable en virtud de un lugar ocupado en las relaciones sociales de producción, como las diversas clases, fracciones o capas de clase (Míguez, 2013: 73).

² Este lidiar de la estrategia con el context se traduce en un “strategic setting”. “The essential point is that in any given setting, an actor prefers some outcomes to others and pursues a strategy to achieve its most preferred possible outcome. (...) The actor’s strategy is its attempt to come as close as possible to the outcome it most prefers” (Frieden, 1999: 41).

³ La primera alternativa plantea una diferenciación nacional, aunque para el siglo XXI. Las otras dos construyen tipos ideales en referencia a los bloques subregionales existentes (Briceño Ruiz) o vinculados directamente con los proyectos de EEUU y Brasil para la región (Quiliconi).

En nuestra opinión, la noción de “modelo de integración” resulta útil para abordar comparativamente la diversidad de formas que asume el regionalismo en el contexto latinoamericano de cambio de siglo, a partir de las diversas respuestas nacional-regionales a la globalización vis a vis el accionar de las potencias hegemónicas en nuestra región. No obstante, la noción de estrategia integracionista parece más atractiva a la hora de focalizar en las diferencias entre los propios países del MERCOSUR, en particular, entre Argentina y Brasil. Ello justamente porque, como señala Ferrer, dicha caracterización enfatiza en el peso condicionante que los factores internos y externos en cada país tienen sobre las formas históricas concretas y singulares que asume el proceso de integración.

Aquí resulta útil recuperar a Julián Kan cuando señala que mediante la adhesión de cada estado nacional a diferentes acuerdos o bloques regionales, se va definiendo en el mediano y largo plazo un tipo de inserción regional e internacional, que a su vez constituye tanto la vía de acceso al mercado mundial de los capitales locales como una mayor o menor presencia del mercado mundial en la región o en el país (2013: 163). Se trata de una lectura complementaria a lo dicho sobre los condicionamientos de la estrategia integracionista, en virtud de que Kan pone el énfasis en el modo que determinados bloques y regionalismos inciden a su vez sobre la estrategia de inserción de cada país. Cabe señalar, sin embargo, que Kan propone “pensar la política exterior, las relaciones entre estados y los procesos de integración, más allá de la acción de la diplomacia y los gobernantes, situando el problema en el marco de las relaciones de fuerza entre las clases” (2013: 160), lo que a la hora de rastrear el origen del MERCOSUR supone establecer las vinculaciones entre gobierno y política exterior con las demandas, posicionamientos y acciones de la clase dominante (p. 156), la cual dentro de una economía dependiente consiste mayormente en capitales transnacionales.

⁴ Quizá la más difundida (y sintética) definición de la autonomía estatal sea la siguiente: “la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (Bologna, 1989: 293, citado en Bernal-Meza, 2013: 50).

⁵ Otro aporte importante de la teoría de las relaciones internacionales en Argentina es el de Carlos Escudé, cuya reformulación del concepto de la autonomía en las nuevas condiciones del escenario mundial posguerra fría supone un vaciamiento del concepto original. Para Escudé, la autonomía es la capacidad de confrontación que casi todo Estado mediano posee y su ejercicio o “consumo” genera costos relativos. Durante los ’90, la tesis de Escudé, denominada “realismo periférico”, se torna hegemónica en la dirigencia política argentina, orientando la política exterior a la inserción en la globalización, postergando el objetivo de la autonomización (Míguez, 2014).

⁶ Véase Rapoport, Mario, “El caso de Ecuador: un nuevo concepto de autonomía regional”, en BAE, 6 de octubre de 2010, disponible en: <http://prensa.cancilleria.gov.ar/noticia.php?id=21134867> (recuperado el 2/4/15).

⁷ Pedro Da Motta Veiga y Sandra Rios nos brindan una definición útil y bastante clara de este regionalismo “post”, aunque les cuesta esquivar una definición en términos negativos: “la hipótesis básica del regionalismo pos-liberal es que la liberalización de los flujos de comercio y de inversiones y su consolidación en acuerdos comerciales no sólo no son capaces de generar ‘endógenamente’ beneficios para el desarrollo, más aún, pueden reducir sustancialmente el espacio para la implementación de políticas nacionales ‘de desarrollo’ y para la adopción de una agenda de integración preocupada con temas de desarrollo y equidad” (2011: 225).

⁸ Véase *Declaración de Iguazú*, Acuerdo inicial que sirvió de base para la cooperación e integración entre Argentina y Brasil, suscripto en Foz de Iguazú, Brasil, el 30 de noviembre de 1985.

⁹ A su vez, se crean cuatro subcomisiones. La primera, de Asuntos Económicos y Comerciales. La segunda, dedicada al proceso de integración física y de los sistemas de transporte y comunicaciones, con el objeto de analizar las conexiones viales y ferroviarias, los puentes, puertos y vías navegables, problemas relativos al transporte carretero, marítimo, fluvial y aéreo, así como los atinentes a las comunicaciones. La tercera, destinada a coordinar estudios conjuntos en el área de energía: viabilidad del aprovisionamiento de gas natural argentino a Brasil, posibilidades de una mayor complementación entre los sistemas eléctricos de los dos países, y posibilidades de complementación en las áreas de exploración y explotación petrolífera, así como en el comercio bilateral de combustibles líquidos y gaseosos. La cuarta subcomisión se orienta a intensificar los esfuerzos en el campo de la cooperación científica y tecnológica, en virtud de su “papel fundamental en el desarrollo económico y social”, lo cual se acompaña con una serie de acuerdos complementarios referentes a metrología, forestación, actividades especiales, agricultura, comunicaciones, biotecnología y energía nuclear.

¹⁰ Ver *Acta para la Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileña*, del 29 de julio de 1986, que creó el PICE.

¹¹ Ver *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo* entre Argentina y Brasil, firmado el 29 de noviembre de 1988.

¹² Véase el *Acta de Buenos Aires*, firmada el 6 de julio de 1990.

¹³ También se crea un Grupo de Trabajo Binacional, destinado a elaborar y proponer a ambos gobiernos las medidas orientadas a cumplir los objetivos y plazos del Mercado Común. Denominado Grupo Mercado Común (GMC), luego será uno de los tres órganos decisores del MERCOSUR.

¹⁴ El “regionalismo abierto” figura en tres documentos de la CEPAL: “Transformación Productiva con Equidad”, de 1990; “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”, de 1991; y “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, de 1994.

¹⁵ En realidad, el regionalismo estratégico profundiza la denominada “política comercial estratégica”, una modalidad de política comercial desarrollada por la nueva teoría del comercio internacional para describir el funcionamiento de determinados mercados oligopólicos. Cuando a finales de los ‘80 las ETN procuran obtener medidas estatales para evitar el deterioro de su influencia en ciertas regiones o países, aquella “política comercial estratégica” es regionalizada y la integración regional se convierte en un instrumento de la alianza entre aquellos y los Estados suramericanos (Briceño Ruiz, 2013: 19-21).

¹⁶ La tendencia se mantendrá más allá de la década del ‘90, a partir de las divergencias en torno a las negociaciones para la implementación del ALCA entre 2002 y 2003, las reacciones al pedido de Venezuela de adherir al bloque en 2005, la nacionalización del gas en Bolivia en 2006 y las disputas entre Argentina y Uruguay por las papeleras en 2007 (Resende, 2011: 1-2).

¹⁷ Entre la gestación y consolidación del paradigma de “autonomía pela participação”, Brasil es gobernado por cuatro presidentes: José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso. A su vez, el Ministerio de Relaciones Exteriores queda a cargo de cinco cancilleres: Abreu Sodré (1986-1989), Francisco Rezek (1990-1991), Celso Lafer (1992), Fernando Henrique Cardoso (1992-1993) y Celso Amorim (1993-1994) (Vigevani y Cepaluni, 2007: 286-289).

¹⁸ En agosto de 2002 se reúnen en Brasil todos los jefes de Estado suramericanos. La agenda del encuentro incluye los siguientes temas: a) defensa de la democracia, b) comercio regional, c) infraestructura regional, d) información en ciencia y tecnología y e) lucha contra el narcotráfico (Hirst, 2006: 131). Es en dicho encuentro que Cardoso sostiene que es necesario pasar a una lógica endógena de prioridades ante el agotamiento de las negociaciones en el frente externo (Bizzozero, 2012: 226).

¹⁹ Ver *Tratado de Asunción*.

²⁰ Las excepciones, que permiten superar conflictos de intereses derivados de las divergencias en las estructuras nacionales de protección, son productos sensibles incluidos en el “régimen de adecuación final a la unión aduanera”, para los que se acuerda un calendario de eliminación automática de tarifas que debiera culminar en enero de 1999, con un año más para Paraguay y Uruguay. Se trata de dos sectores “especiales” (azúcar y vehículos automotores), los bienes de capital y los productos de la industria informática y de telecomunicaciones.

²¹ Ver *Protocolo de Ouro Preto*.

²² La estructura institucional del bloque incorporó, junto a los tres órganos decisores, la Secretaría Administrativa (SAM), una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y un Foro Consultivo Económico-Social (FCES). Como señaló Mónica Hirst, la principal función del FCES sería dar mayor organicidad y sentido regional a los intereses empresarios. No obstante, un año después los avances en esta dirección fueron mínimos, observándose una clara preferencia por priorizar los canales informales de presión o las prácticas de lobby ya desarrolladas en nivel nacional (Hirst 1996: 221).

²³ Para Peña, son cuatro los requisitos para un proceso de integración regional exitoso: la preferencia económica entre los socios; un grado mínimo de disciplinas colectivas; un método eficiente de concertación de intereses nacionales, y la lealtad y confianza mutua entre los socios (2003: 25-26).

²⁴ Tal como señala Bouzas, el “período de transición” no está libre de conflictos entre los socios. Argentina acumula déficits comerciales crecientes con Brasil, “cuyas consecuencias políticas fueron administradas a través de un enfoque flexible y cooperativo”, como la aceptación por parte del gobierno brasileño del aumento de la “tasa de estadística” por parte de la Argentina del 3% al 10% a fines de 1992, lo que va contra los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción, y la decisión de adquirir cantidades crecientes de petróleo y trigo a la Argentina como un medio para reducir el déficit en el comercio bilateral (2002: 31-32). No obstante, como indica Peña, ni siquiera ante la falta de avances en la coordinación macroeconómica, lo cual torna más necesario la aprobación de instrumentos previsible de flexibilización de las reglas de juego, se introduce en el Protocolo un sistema de válvulas de escape que permita flexibilizar compromisos (y tornarlos previsible) frente a cambios eventuales en las realidades económicas (2003: 26-27).

²⁵ Véase el discurso de Luis Inacio Lula Da Silva ante el Congreso, 1 de enero de 2003: “O Brasil é um País imenso, um continente de alta complexidade humana, ecológica e social, com quase 175 milhões de habitantes. Não podemos deixá-lo seguir à deriva, ao sabor dos ventos, carente de um verdadeiro projeto de desenvolvimento nacional e de um planejamento de fato estratégico”. La traducción es nuestra.

²⁶ “Diante do esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome; diante do fracasso de uma cultura do individualismo, do egoísmo, da indiferença perante o próximo, da desintegração das famílias e das comunidades”.

²⁷ “A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados” (Lula da Silva, 2003).

²⁸ “Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje em dia vão muito além de meras reduções tarifárias e englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento” (Lula da Silva, 2003).

²⁹ “A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado. (...) As resoluções do Conselho de Segurança devem ser fielmente cumpridas. Crises internacionais como a do Oriente Médio devem ser resolvidas por meios pacíficos e pela negociação. Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes” (Lula da Silva, 2003).

³⁰ El ex presidente Duhalde no fue elegido por el voto popular sino por la Asamblea Legislativa, tras la caída en una semana de tres nuevos gobiernos fallidos (Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saa y Eduardo Camaño), incapaces de gobernar en medio de la crisis institucional desatada por la renuncia de Fernando de la Rúa el 20 de diciembre de 2001. Durante las elecciones presidenciales de 1999, De la Rúa había vencido al propio Duhalde.

³¹ Ver el Comunicado de Prensa Conjunto del 14 de enero de 2003.

³² Véase “Lula y Chávez esperan más comunicación entre los países de América latina”, en *La Nación*, 25 de mayo de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/498821-lula-y-chavez-esperan-mas-comunicacion-entre-los-paises-de-america-latina> (recuperado el 25/7/2014).

- ³³ Discurso de asunción del presidente Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003.
- ³⁴ Véase “Bielsa no impulsará cambios drásticos”, en *La Nación*, 22 de mayo de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/497968-bielsa-no-impulsara-cambios-drasticos> (recuperado 25/7/2014).
- ³⁵ Véase “Fuerte impulso a un eje sudamericano”, en *La Nación*, 27 de mayo de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/499239-fuerte-impulso-a-un-eje-sudamericano> (recuperado el 25/7/2014).
- ³⁶ Véanse “El MERCOSUR es la llave del éxito de la Argentina”, en *La Nación*, 25 de mayo de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/498694-el-MERCOSUR-es-la-llave-del-exito-de-la-argentina> (recuperado el 5/9/2014); y Buenos vínculos con la UE y EE.UU., ejes para la recuperación”, en *La Nación*, 8 de junio de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/502191-buenos-vinculos-con-la-ue-y-eeuu-ejes-para-la-recuperacion> (recuperado el 25/7/2014).
- ³⁷ *La Nación*, 5 de junio de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/501396-el-gobierno-quiere-convertir-la-politica-exterior-en-previsible> (recuperado el 25/7/2014).
- ³⁸ Véase “Kirchner modera su mensaje al exterior”, en *La Nación*, 9 de junio de 2003³⁸ <http://www.lanacion.com.ar/502415-kirchner-modera-su-mensaje-al-exterior> (recuperado el 25/7/2014).
- ³⁹ “Scioli ratificó la decisión de fortalecer el MERCOSUR”, en *La Nación*, 7 de junio de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/502074-scioli-ratifico-la-decision-de-fortalecer-el-MERCOSUR> (recuperado el 25/7/2014).
- ⁴⁰ “El centro queda en Brasil, no en EE.UU.”, en *La Nación*, 11 de junio de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/502915-el-centro-queda-en-brasil-no-en-eeuu> (recuperado el 27/7/14).
- ⁴¹ Véanse “Apuntes de viaje”, en *La Nación*, 12 de junio de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/503177-apuntes-de-viaje> (recuperado el 27/7/14); “Fuerte compromiso de integración con Brasil”, en *La Nación*, 12 de junio de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/503166-fuerte-compromiso-de-integracion-con-brasil> (recuperado el 27/7/14); y “Quebraremos la falta de credibilidad”, en *La Nación*, 12 de junio de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/503176-coincidencia-de-intereses-y-de-filosofia> (recuperado el 13/6/2014).
- ⁴² Véase “Presidente enfrenta Kirchner para contornar mal-estar con Argentina”, en *Folha de Sao Paulo*, 25 de septiembre de 2003, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2509200303.htm> (recuperado el 31/8/2014).
- ⁴³ Véase Rapoport, Mario, “La utilización de los excedentes y la teoría del derrame”, en *Página12*, 31 de marzo de 2015, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-269372-2015-03-31.html> (recuperado el 3/4/15).
- ⁴⁴ Comunicado Conjunto de los presidentes de Brasil, Lula da Silva, y de Argentina, Néstor Kirchner, firmado el 11 de junio de 2003.
- ⁴⁵ Las alusiones a dicha meta fueron varias y su transcripción parcial resulta interesante: “Destacaría, igualmente, o compromiso firmado en abril con a Venezuela, em Recife, e em maio com o Equador, em Brasília, no sentido de constituir, até final de 2003, uma zona de livre comércio entre os países da Comunidade Andina e do Mercosul, com o propósito de estabelecer um espaço econômico integrado sul-americano. O Mercosul precisa ter a dimensão de toda a América do Sul (...). A nova América do Sul será criada pela conexão entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (...). A unidade do Mercosul e da América do Sul nos permitirá retomar o crescimento, combater as desigualdades, promover a inclusão, aprofundar a democracia e garantir nossa presença soberana no mundo” (Lula da Silva, 2003b).
- ⁴⁶ *Consenso de Buenos Aires*, 16 de octubre de 2003.
- ⁴⁷ Cabe señalar que desde el momento en que se comienza a hablar de relanzar el MERCOSUR, hay quienes se muestran escépticos sobre las ventajas de un MERCOSUR político. Roberto Bouzas (2002a) señala como una de cuatro “falacias” sobre el MERCOSUR la afirmación de que el bloque “comercial” debe dar paso al “político”. En tanto proyecto de integración entre países en desarrollo, el MERCOSUR es un proceso conducido y administrado por la política, en el cual la identificación de intereses compartidos y su construcción con un sentido estratégico mediante los actores políticos no tiene sustituto posible. No obstante, es imprescindible una “agenda práctica”. Mientras que para Bouzas quienes consideran posible construir un proceso de integración económica a partir de la convergencia en materia de política exterior no han analizado adecuadamente la experiencia internacional, la integración económica es una tarea incremental que, aunque parezca “tecnocrática”, tampoco tiene sustituto. En ese sentido, el MERCOSUR debería aprender de la experiencia europea, en virtud de que la “agenda tecnocrática” de la UE es la argamasa que une intereses diversos no necesariamente coincidentes (Bouzas 2003: 51).
- ⁴⁸ Bielsa, Rafael, “Un Alca con principios puede tener buen final”, en *Clarín*, 2 de mayo de 2003, <http://old.clarin.com/diario/2005/05/02/opinion/o-01901.htm> (recuperado el 3/8/14).
- ⁴⁹ Véase “Presidente enfrenta Kirchner para contornar mal-estar con Argentina”, 25 de septiembre de 2003, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2509200303.htm> (recuperado el 16/8/14).
- ⁵⁰ Véase “La Casa Rosada pone en duda el viaje de Kirchner”, en *Infobae*, 2 de mayo de 2005, disponible en: <http://www.infobae.com/2005/05/02/181275-la-casa-rosada-pone-duda-el-viaje-kirchner> (recuperado el 30/1/15).
- ⁵¹ Véase “Bielsa admitió diferencias con Brasil”, en *La Nación*, 3 de mayo de 2005, en <http://www.lanacion.com.ar/701006-bielsa-admitio-diferencias-con-brasil> (recuperado el 9/8/2014).
- ⁵² Véanse “La UIA acudirá al Gobierno por el MERCOSUR e impuestos”, *La Nación*, 28 de mayo de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/499398-la-uia-acudira-al-gobierno-por-el-MERCOSUR-e-impuestos> (recuperado el 1/8/2014); y “Brasil carga contra los industriales”, *La Nación*, 6 de junio de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/501622-brasil-carga-contra-los-industriales> (recuperado el 3/8/14).
- ⁵³ Ver “Más curitas en la herida estructural del MERCOSUR”, en *Página12*, 10 de septiembre de 2004, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-40865-2004-09-10.html> (recuperado el 10/9/14).
- ⁵⁴ Véase “Hay que consolidar el MERCOSUR”, *Página12*, 3 de mayo de 2005, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-50526-2005-05-03.html> (recuperado 15/8/14).
- ⁵⁵ Véase “Hay que consolidar el MERCOSUR”, *Página12*, 3 de mayo de 2005. Otra cuestión sensible son los incentivos de Brasil a la radicación de inversiones en Argentina y los subsidios fiscales y financieros a las exportaciones. En este punto la posición brasileña es reclamar mayor seguridad jurídica en territorio argentino. En junio de 2003, Eloi Rodrigues de Almeida, presidente del Grupo Brasil, entidad que representa a las empresas brasileñas en Argentina, afirma: “Necesitamos normas claras y estables en el tiempo para continuar invirtiendo y creciendo en la Argentina”. Véase “Empresas brasileñas reclamaron reglas claras”, *La Nación*, 12 de junio de 2003, <http://www.lanacion.com.ar/503095-emprezas-brasilenas-reclamaron-reglas-claras> (recuperado el 3/8/14).

⁵⁶ “Paños fríos para una disputa caliente”, *Página12*, 9 de mayo de 2005, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-50796-2005-05-09.html> (recuperado el 15/8/2014), y “No tienen visión de grandeza”, *Página12*, 10 de mayo de 2005, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/50853-17101-2005-05-10.html> (recuperado el 15/8/2014).

⁵⁷ Véase “Con fuertes reclamos hacia Lula, Kirchner partirá hoy a Brasil”, *La Nación*, 9 de mayo de 2005, <http://www.lanacion.com.ar/702676-con-fuertes-reclamos-hacia-lula-kirchner-partira-hoy-a-brasil> (recuperado 15/8/14).

⁵⁸ Granovsky, cercano a la línea política del gobierno, se muestra sorprendido por dicha actitud argentina, pues representa un cambio respecto a lo planteado durante los días anteriores: “Una parte de las críticas fue la falta de respuesta de Brasilia a la demanda de mecanismos de compensación comercial e industrial para los sectores que integran ese 4 por ciento de conflictos. El otro capítulo consistió en cuestionamientos a un presunto hegemonismo de Brasil, que estaría dado por la insistencia de Brasilia en pedir un lugar propio en el Consejo de Seguridad y la constitución el año pasado de la Confederación Sudamericana, una construcción que se superpone parcialmente al MERCOSUR. (...) Que el segundo punto no sea un problema en la percepción argentina es toda una novedad. (...) Puede significar que la administración Kirchner da por terminados diez días de protestas formales e informales, de mensajes que debían llegar a Brasil, que hubo una sobreactuación de la Cancillería o ambas asimetrías a la vez”, en *Página12* “Bajar a tierra es la meta con Brasil”, 10 de mayo de 2005, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-50854-2005-05-10.html> (recuperado el 14/8/2014).

⁵⁹ “‘Llantos, lamentos’ y una nueva propuesta para salvar el MERCOSUR”, *Página12*, 11 de mayo de 2005, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-50900-2005-05-11.html> (recuperado el 15/8/2014).

⁶⁰ “Entendimiento y nueva propuesta”, *Página12*, 12 de mayo de 2005, <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-50936-2005-05-12.html> (recuperado el 15/8/2014).

⁶¹ Véase “Entendimiento y nueva propuesta”, en *Página12*, 12 de mayo de 2005, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-50936-2005-05-12.html> (recuperado el 30/1/15).

⁶² Véase “Sólo peleamos por Pelé y Maradona”, en *Página12*, 11 de mayo de 2005, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-50901-2005-05-11.html> (recuperado el 15/8/2014).

⁶³ Lo dicho sobre la presión norteamericana vale no sólo para los países que luego han de conformar la llamada Alianza del Pacífico, al suscribir una zona de libre comercio entre quienes firmaran previamente TLCs bilaterales con EEUU (Chile, Perú, México y Colombia), sino también un socio pleno del MERCOSUR como Uruguay. Si bien Uruguay no firma un TLC, sí suscribe un Tratado Bilateral de Inversión, el cual de hecho renegocia parcialmente y modifica durante la IV Cumbre en Mar del Plata, generando malestar en sus socios.

⁶⁴ Declaración final de la IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata, 5 de noviembre de 2005.

⁶⁵ Conferencia de prensa de Tom Shannon, Secretario Adjunto del Departamento de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, 12 de enero de 2006, en el sitio web de la Embajada de EEUU en Buenos Aires http://spanish.argentina.usembassy.gov/evento_shannon.html (recuperado el 15/9/14).

⁶⁶ En noviembre de 2005, a una semana de la cumbre entre Lula y Kirchner, la UIA realiza una fortísima crítica a sus colegas brasileños por haber impulsado una “competencia desleal”, que “desembocó en asimetrías estructurales” entre las economías de ambos países, cuestionamiento acompañado por una autocrítica de los propios empresarios respecto del masivo traspaso de empresas argentinas a conglomerados extranjeros. Véase “Juego desleal de los vecinos”, en *Página12*, 23 de noviembre de 2005, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-19735-2005-11-23.html> (recuperado el 30/1/15).

⁶⁷ Véase *Compromiso de Puerto Iguazú: Desarrollo, Justicia e Inclusión*, 1 de diciembre de 2005.

⁶⁸ Nos referimos al locus y a la sustancia de la estrategia integracionista. Ambas definiciones son tomadas de Andrés Malamud, para quien las iniciativas de integración pueden clasificarse según dichos criterios. El locus está dado por el lugar donde se pone el foco, en los factores domésticos o en los externos, mientras que la sustancia está dada por el carácter principalmente político o económico de las motivaciones (Malamud, 2010a: 646).

⁶⁹ Declaración final “Compromiso de Puerto Iguazú: Desarrollo, Justicia e Inclusión”, 30 de noviembre de 2005.

⁷⁰ Véase “Kirchner y Lula, con el espíritu de los comienzos”, en *Página12*, 1 de diciembre de 2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/59889-19847-2005-12-01.html> (recuperado el 7/6/2014).

⁷¹ Véase “Histórico: el país saldará en un solo pago la deuda con el FMI”, en *La Nación*, 18 de diciembre de 2005, <http://www.lanacion.com.ar/765314-historico-el-pais-saldara-en-un-solo-pago-la-deuda-con-el-fmi> (recuperado el 20/8/14).

⁷² Véase “Todo se desinfla sin el gas boliviano”, en *Página12*, 8 de marzo de 2005, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-48202-2005-03-08.html> (recuperado el 14/2/15).

⁷³ Véase “El ‘anillo energético’ en la cumbre del MERCOSUR”, en *Página12*, 21 de junio de 2005, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-52670-2005-06-21.html> (recuperado el 14/2/15).

⁷⁴ El malestar brasileño se origina en que, al día siguiente de asumir Morales, quien durante su campaña había prometido nacionalizar los hidrocarburos, Bolivia y Venezuela firman acuerdos de cooperación energética. Bolivia adhiere allí al Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas (enmarcado en Petroamérica como instancia de coordinación de políticas energéticas para la región) y accede a esquemas de financiamiento preferenciales, mientras que Venezuela, a cambio de productos bolivianos, suministrará crudo, productos refinados y hasta 200 mil barriles mensuales de gas licuado de petróleo (GLP). Como parte del acuerdo, a su vez, Venezuela se compromete a apoyar el proceso de reestructuración de la empresa estatal boliviana Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), mediante asistencia técnica.

⁷⁵ La posición argentina es que al autorizar unilateralmente las plantas proyectadas, Uruguay vulneró las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional general y del Estatuto del Río Uruguay de 1975. También cuestiona el informe de impacto ambiental elaborado por la consultora contratada por la empresa Botnia. La delegación uruguaya sostiene que invitó a la Delegación Argentina para su participación dentro de la comisión de seguimiento de los proyectos, prevista por las resoluciones ministeriales que otorgaron las autorizaciones ambientales a ambos proyectos, pero que Argentina decidió no aceptar dicha invitación.

⁷⁶ Véanse *La Nación*, 12 de marzo, “Kirchner y Vázquez lograron una tregua por las papeleras”, en <http://www.lanacion.com.ar/788185-kirchner-y-vazquez-lograron-una-tregua-por-las-papeleras> (recuperado 16/10/14); y “Kirchner y Vázquez endurecen posiciones”, en *La Nación*, 7 de abril, en <http://www.lanacion.com.ar/795395-kirchner-y-vazquez-endurecen-posiciones> (recuperado 16/10/14); y “Papeleras: Uruguay cierra el diálogo y recurre al MERCOSUR”, *La Nación*, 7 de abril, en <http://www.lanacion.com.ar/795544-papeleras-uruguay-cierra-el-dialogo-y-recurre-al-MERCOSUR> (recuperado 16/10/14).

⁷⁷ Véase “Lula pidió el diálogo, pero no mediará en el conflicto”, en *La Nación*, 16 de marzo de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/789373-lula-pidio-el-dialogo-pero-no-mediara-en-el-conflicto> (recuperado 31/1/15).

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Véase “Tabaré Vázquez: ‘El MERCOSUR no sirve’”, en *La Nación*, 20 de abril de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/798944-tabare-vazquez-el-MERCOSUR-no-sirve> (recuperado 16/10/14).

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ Luego del encuentro, Marco Aurelio García sentencia: “Brasil creyó siempre y sigue creyendo que este tema de las papeleras se puede y se debe resolver en el ámbito bilateral”. Alberto Fernández, en tanto, sostiene que “el MERCOSUR se fundó por el impulso de la Argentina y Brasil, y analizamos la situación actual desde esa relación”. “Fuertes gestos de unidad entre Kirchner y Lula”, *La Nación*, 26 de abril de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/800748-fuertes-gestos-de-unidad-entre-kirchner-y-lula> (recuperado 31/1/15).

⁸² Resulta esclarecedora, en este sentido, la reacción negativa de Kirchner a fines de abril ante las versiones sobre una mediación de Lula ante su par de Finlandia, Tarja Kaarina Halonen, para que procurara convencer a Botnia, empresa finlandesa, de una mayor flexibilidad en los plazos de la construcción de su planta. “Bajo ningún aspecto hubo ni una mediación ni una gestión secreta en el tema papeleras”, argumenta Kirchner. También Alberto Fernández niega la intervención del país vecino en la controversia: “Para Brasil como para la Argentina este es un problema absolutamente bilateral y nadie se entremezcla en problemas bilaterales”, consigna. Véase “Enérgica desmentida de Kirchner sobre la mediación de Brasil”, en *La Nación*, 26 de abril de 2006, <http://www.lanacion.com.ar/799310-energica-desmentida-de-kirchner-sobre-la-mediacion-de-brasil> (recuperado 31/1/15).

⁸³ La prensa uruguaya destaca que Brasil se alineó con la Argentina. “Argentina y Brasil ponen fin a reclamo de Uruguay”, titula en su portada el diario *El País*, donde se afirma que “El gobierno brasileño se alineó con el argentino y desestimó el pedido de Uruguay de convocar al Consejo del Mercado Común”, en *La Nación*, 26 de abril de 2006: <http://www.lanacion.com.ar/800768-la-prensa-uruguay-habla-de-alineamiento-entre-la-argentina-y-brasil>

⁸⁴ Véase “Vázquez dijo que deja el MERCOSUR si le traba acuerdos con otros países”, en *La Nación*, 2 de mayo de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/802291-vazquez-dijo-que-deja-el-MERCOSUR-si-le-traba-acuerdos-con-otros-paises> (recuperado 31/1/15).

⁸⁵ Véase “Brasil: acusado de corrupción, cayó el ministro de Economía”, en *La Nación*, 28 de marzo de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/792514-brasil-acusado-de-corrupcion-cayo-el-ministro-de-economia> (recuperado 31/1/15).

⁸⁶ Véase “Tras el aviso del Gobierno, hubo incidentes en Gualaguaychú”, en *La Nación*, 31 de marzo de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1000156-tras-el-aviso-del-gobierno-hubo-incidentes-en-gualaguaychu> y “Retenciones y MERCOSUR”, en *La Nación*, 17 de junio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1022036-retenciones-y-MERCOSUR> (recuperado 31/1/15).

⁸⁷ Véase “Protección para los que exporten al MERCOSUR”, en *La Nación*, 25 de marzo de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/997468-proteccion-para-los-que-exporten-al-MERCOSUR> (recuperado 31/1/15).

⁸⁸ El ministro de economía ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, reclama que las retenciones a exportaciones intrazona sean “reguladas comunitariamente”. Véase “Críticas en el MERCOSUR a las retenciones argentinas”, en *La Nación*, 1 de julio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1026266-criticas-en-el-MERCOSUR-a-las-retenciones-argentinas> (recuperado 31/1/15).

⁸⁹ La relación entre el gobierno argentino y el de Chávez vuelve a quedar en el centro de la escena política a raíz del desencuentro entre aquél y el Rey de España, Juan Carlos I, durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, celebrada en noviembre en Santiago de Chile. En dicha oportunidad, el monarca expresa el célebre “¿por qué no te callas?”, ante las interrupciones de Chávez al presidente español José Luis Rodríguez Zapatero, tras haber denunciado durante su propia exposición el “fascismo” de José María Aznar, predecesor de Zapatero, y el accionar de las empresas españolas en la región. La presión desde la prensa sobre el gobierno se intensifica desde entonces, y el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, debe aclarar que “Las relaciones con España son tan sólidas como las que tenemos con Venezuela”. Véase “Fernández hace equilibrio entre Chávez y España”, en *La Nación*, 12 de noviembre de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/964554-fernandez-hace-equilibrio-entre-chavez-y-espana> (recuperado el 31/1/15).

⁹⁰ Véase “El caso Sidor pone a prueba la relación de la Argentina con Chávez”, en *La Nación*, 12 de abril de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1003741-el-caso-sidor-pone-a-prueba-la-relacion-de-la-argentina-con-chavez> (recuperado el 31/1/15).

⁹¹ Véanse “Tras la nacionalización, Techint pide la intervención de Chávez”, en *La Nación*, 9 de abril de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1002750-tras-la-nacionalizacion-techint-pide-la-intervencion-de-chavez>; y “Tras el anuncio de nacionalización, Sidor pidió a Chávez que reconsidera”, en *La Nación*, 10 de abril de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1003074-tras-el-anuncio-de-nacionalizacion-sidor-pidio-a-chavez-que-reconsidera> (recuperado el 31/1/15).

⁹² Véase “Techint pide el apoyo de Cristina y de Lula”, en *La Nación*, 10 de abril de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1003358-techint-pide-el-apoyo-de-cristina-y-de-lula> (recuperado el 31/1/15).

⁹³ Véase “La UIA afirmó que la decisión sobre Sidor desalienta inversiones”, en *La Nación*, 14 de abril de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1004276-la-uia-afirmo-que-la-decision-sobre-sidor-desalienta-inversiones> (recuperado el 31/1/15).

⁹⁴ Véanse “La medida golpea la estrategia global del grupo Techint”, en *La Nación*, 24 de mayo de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1131713-la-medida-golpea-la-estrategia-global-del-grupo-techint>; “La UIA pidió que se revea la iniciativa de incorporar a Venezuela al MERCOSUR”, en *La Nación*, 26 de mayo de 2009: <http://www.lanacion.com.ar/1132417-la-uia-pidio-que-se-revea-la-iniciativa-de-incorporar-a-venezuela-al-MERCOSUR>; “Los empresarios y la oposición se unen contra Chávez”, en *La Nación*, 3 de junio de 2009: <http://www.lanacion.com.ar/1135165-los-empresarios-y-la-oposicion-se-unen-contra-chavez>; “La industria teme una pelea como la del Gobierno con el campo”, en *La Nación*, 5 de junio de 2009: <http://www.lanacion.com.ar/1135928-la-industria-teme-una-pelea-como-la-del-gobierno-con-el-campo>; “Kirchner defendió la actuación con las empresas y diferenció el modelo argentino del venezolano”, en *La Nación*, 8 de junio de 2009: <http://www.lanacion.com.ar/1137032-kirchner-defendio-la-actuacion-con-las-empresas-y-diferencio-el-modelo-argentino-del-venezolano>; “El titular de la UIA aseguró que hay “un amesetamiento” de la industria argentina”, en *La Nación*, 21 de junio de 2009: <http://www.lanacion.com.ar/1141826-el-titular-de-la-uia-aseguro-que-hay-un-amesetamiento-de-la-industria-argentina> (recuperados el 31/1/15)

⁹⁵ Respecto a la presencia rusa, cabe mencionar la editorial del embajador ruso en argentina, Yuri Korchagin, promoviendo acercamiento con el MERCOSUR, publicada el 22 de enero de 2008, donde se anuncia que se está preparando el Convenio de cooperación entre MERCOSUR y Rusia en la esfera de economía y desarrollo. En “Rusia y el MERCOSUR”, por Yuri Korchagin, en *La Nación*, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/980741-rusia-y-el-MERCOSUR> (recuperado 31/1/15).

⁹⁶ En 2011, por primera vez desde 1979, la balanza comercial de Brasil presenta una mayor incidencia de los productos primarios sobre los industriales. El hecho, tras una década de boom de commodities, despierta todas las alarmas en Brasil, y contribuye a inclinar a su dirigencia política hacia un TLC con la UE (Míguez y Crivelli, 2013). En cuanto a Aloisio Mercadante, economista y dirigente del PT, desempeña cargos importantes durante todos los gobiernos petistas: tras ser presidente del bloque petista en el Senado (2003-2010), ya durante los mandatos de Dilma Rousseff, se convertirá en Ministro de Ciencia y Tecnología (2010-2012), luego en Ministro de Educación (2012-2014) y finalmente en Jefe de Gabinete (2014 – actualidad).

⁹⁷ Cabe recordar que en aquel momento se difunde la versión de que China invertirá 20 mil millones de dólares en obras de infraestructura en el país. Luego la relación con China se iba a mostrar como un asunto mucho más delicado y complejo. Véase “China invertiría en el país 20.000 millones de dólares”, en *La Nación*, 7 de noviembre de 2004, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/652032-china-invertiria-en-el-pais-20000-millones-de-dolares> (recuperado el 21/1/15).

⁹⁸ La alianza entre Bolivia y Venezuela queda sellada apenas asume Morales la presidencia, aunque puede decirse que se consolida con la adhesión de aquella a la Alianza Bolivariana para América (ALBA), un esquema de integración que propone una integración comercial sobre principios solidarios. El 19 de abril, Venezuela abandona la CAN y Chávez cuestiona en duros términos el rumbo que toman los países que la integran, alineados todavía a un esquema que combina preceptos neoliberales y regionalismo abierto. La adhesión de Bolivia al ALBA se produce poco después, el 29 de abril de 2006. A su vez, Bolivia solicita su incorporación al MERCOSUR. Otras incorporaciones al ALBA que se producen durante este periodo y que alimentan la tensión entre Chávez y Bush son: Nicaragua, el 23 de febrero de 2007; San Vicente y las Granadinas, la misma fecha; y Dominica, el 20 de enero de 2008. El 24 de junio de 2009, se produce la importante adhesión de Ecuador, así como la de Antigua y Barbuda.

⁹⁹ Véase “¿La resurrección del libre comercio?”, en *La Nación*, 7 de marzo de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/786594-la-resurreccion-del-libre-comercio> (recuperado el 31/1/15).

¹⁰⁰ Véase “Las papeleras, tema en la Casa Blanca”, en *La Nación*, 5 de mayo de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/803206-las-papeleras-tema-en-la-casa-blanca> (recuperado el 31/1/15).

¹⁰¹ Véase “Uruguay se acerca al acuerdo con EEUU”, en *La Nación*, 6 de marzo de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/786432-uruguay-se-acerca-al-acuerdo-con-eeuu> (recuperado el 17/10/2014).

¹⁰² El cable con la minuta del encuentro es clasificado como secreto el 17 de mayo de 2007 por el segundo de la embajada en Paraguay, Michael J. Fitzpatrick. Participaron los embajadores norteamericanos en Brasil, Uruguay, Argentina, Paraguay y Chile. El cable incluso agradece los aportes de la embajada en Bolivia. Véase “El Mercosur es ‘antinorteamericano’”, en *Página12*, 7 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-163623-2011-03-07.html> (recuperado el 9/3/15).

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ El último antecedente importante antes de la cumbre bilateral de Lisboa en 2007 es la cumbre interregional de Viena, en mayo de 2006. Al ser Botnia (y ENCE, la otra pastera, que para entonces no se ha retirado del proyecto) empresas europeas, el tema se cuele en la reunión. La negociación del acuerdo de libre comercio queda postergado hasta un acuerdo en la OMC, como se ha dicho.

¹⁰⁶ El contexto no es el mejor: Chávez amenaza con suspender el ingreso de Venezuela al MERCOSUR por la demora del Congreso brasileño a la hora de ratificar el Protocolo de Admisión. “Hay reglas para entrar al MERCOSUR, no hay reglas para salir. Si no quiere quedarse, no se queda”, afirma entonces Lula. El presidente Kirchner logra calmar las tensiones mediante su mediación. Véanse “Lula: ‘Si no quiere quedarse, no se queda’”, en *La Nación*, 4 de julio de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/922960-lula-si-no-quiere-quedarse-no-se-queda> (recuperado el 17/10/2014), y “MERCOSUR: intervino Kirchner en el conflicto entre Lula y Chávez”, en *La Nación*, 5 de julio de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/923206-MERCOSUR-intervino-kirchner-en-el-conflicto-entre-lula-y-chavez> (recuperado el 17/10/2014).

¹⁰⁷ “Brazil has become an increasingly significant global player and emerged as a key interlocutor for the EU. However, until recently EU-Brazil dialogue has not been sufficiently exploited and carried out mainly through EU-MERCOSUR (...). The time has come to look at Brazil as a strategic partner as well as a major Latin American economic actor and regional leader (...). The recent intensification and diversification of bilateral EU-Brazil relations demands a global, coherent and coordinated framework to conduct them. Its emerging economic and political role brings new responsibilities for Brazil as a global leader. The proposed strategic partnership between Brazil and EU should help Brazil in exercising positive leadership globally and regionally and to engage with the EU in a global, strategic, substantial and open dialogue both bilaterally and in multilateral and regional fora. (...) A quasi-continent in its own right, Brazil’s demographic weight and economic development make it a natural leader in South America and a key player in Latin America. Brazil is now actively pursuing this role in the MERCOSUR framework and is at the forefront of the drive to promote the Union of South American Nations (...). Positive leadership of Brazil could move forward MERCOSUR negotiations”. En *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*, 4 de junio, Bruselas. Disponible en: <http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipghwuo1#p1> (recuperado 10/1/2015).

¹⁰⁸ Véase “Brasil traza la relación con el Viejo Continente”, en *La Nación*, 3 de julio de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/921976-brasil-traza-la-relacion-con-el-viejo-continente> (recuperado 13/1/2015).

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Véase “Pidió Lavagna modificaciones en el diálogo con la UE”, en *La Nación*, 7 de marzo de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/786606-pidio-lavagna-modificaciones-en-el-dialogo-con-la-ue> (recuperado el 31/1/15).

¹¹¹ Véase “Kirchner criticó a EE.UU. y defendió a Chávez y a Morales”, en *La Nación*, 23 de junio de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/817164-kirchner-critico-a-eeuu-y-defendio-a-chavez-y-a-morales> (recuperado 13/1/2015).

¹¹² *Ibid.* En cuanto a la particular relación entre Argentina y España está sostenida sobre las importantes inversiones de la segunda en la primera, sobre todo durante los '90, cuando empresas del calibre de YPF o Aerolíneas Argentina pasaron a manos españolas.

¹¹³ “El MERCOSUR y la UE, aún lejos de un acuerdo”, en *La Nación*, 7 de noviembre de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/856516-el-MERCOSUR-y-la-ue-aun-lejos-de-un-acuerdo> (recuperado 13/1/2015).

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Véase “La Argentina, más cerca de Europa”, en *La Nación*, 16 de mayo de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1012798-la-argentina-mas-cerca-de-europa> (recuperado el 20/1/2015).

¹¹⁶ Véase “Tensa polémica entre Cristina y la UE”, en *La Nación*, 18 de mayo de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1013476-tensa-polemica-entre-cristina-y-la-ue> (recuperado el 20/1/2015).

¹¹⁷ Véase *Protocolo Adicional al ACE 14*.

¹¹⁸ En Argentina, el internacionalista Roberto Bouzas sostiene que se trata de “un hecho relativamente menor que refleja la ineficacia del MERCOSUR para poder funcionar”, a la vez que considera que se dejan de lado cuestiones clave como el AEC, la convergencia en las posiciones de diferentes países y la agenda que reclaman las economías menores del bloque (2006). Véase “La Argentina y Brasil pactan límites al comercio bilateral”, en *La Nación*, 2 de febrero de 2006, <http://www.lanacion.com.ar/777362-la-argentina-y-brasil-pactan-limites-al-comercio-bilateral> (recuperado el 21/8/14).

¹¹⁹ “Fiesp critica acuerdo e amenaza “reação radical”, en *Folha de Sao Paulo*, 2 de febrero de 2006, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0202200603.htm> (recuperado el 24/8/14).

¹²⁰ “Brasil defendió el acuerdo firmado con la Argentina”, 3 de febrero de 2006, <http://www.lanacion.com.ar/777662-brasil-defendio-el-acuerdo-firmado-con-la-argentina> (recuperado el 24/8/14).

¹²¹ *Ibid.*

¹²² “Mercosul pode ampliar mecanismo”, en *Folha de Sao Paulo*, 3 de febrero de 2006, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0302200611.htm> (recuperado el 24/8/14); y “Siguen las tensiones por el MAC en el MERCOSUR”, en *El Cronista*, 8 de febrero de 2006, <http://www.cronista.com/impresageneral/Siguen-las-tensiones-por-el-MAC-en-el-MERCOSUR-20060209-0044.html>

¹²³ “Buscan desdolarizar el MERCOSUR”, en *La Nación*, 25 de julio de 2006, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/826128-buscan-desdolarizar-el-MERCOSUR> (recuperado el 14/1/2015).

¹²⁴ Véase “El comercio sin dólares entre la Argentina y Brasil atrae poco”, en *La Nación*, 5 de mayo de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1124701-el-comercio-sin-dolares-entre-la-argentina-y-brasil-atrae-poco> (recuperado el 31/1/15).

¹²⁵ Véase “Lula y Cristina Kirchner afianzan la integración”, en *La Nación*, 20 de noviembre de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/963905-lula-y-cristina-kirchner-afianzan-la-integracion> (recuperado el 31/1/15).

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ A fines de febrero de 2008, durante la cumbre presidencial bilateral en Buenos Aires, se realiza la primera reunión de la nueva comisión del MICB. Los acuerdos alcanzados ejemplifican este nuevo abordaje de la agenda bilateral-regional. Se decide la construcción de la represa hidroeléctrica de Garabí y de un nuevo puente binacional, ambas sobre el río Uruguay, involucrando a las provincias de Misiones y de Corrientes, en Argentina, y al estado de Rio Grande do Sul, en Brasil (hasta la fecha, las obras no han comenzado). Así mismo, se define iniciar en junio las negociaciones para la constitución de una empresa binacional de enriquecimiento de uranio, y comenzar la cooperación espacial para la construcción de un “Satélite Argentino-Brasileño de Observación de Océanos”, para desarrollar nanotecnología y un programa de “energías nuevas y renovables”. También se avanza hacia la cooperación en el área de regasificación y la integración ferroviaria, a la vez que se establece un “grupo de trabajo conjunto de Defensa”, la cooperación aeronáutica y un cronograma de producción conjunta del vehículo ‘Gauchó’, proyectando para el primer semestre de 2009 su fase industrial. Además se crea un grupo de Alto Nivel para la Libre Circulación y se propone constituir una empresa binacional de Bio-Fármaco Tecnología, con el fin de “garantizar el abastecimiento de medicamentos esenciales a los sistemas de salud públicos”. Finalmente, se renueva “el firme compromiso con el fortalecimiento y la profundización del MERCOSUR”, pero con el detalle de que se incorpora a dicha semblanza “la construcción de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)”. Véase “Cristina y Lula coincidieron en ‘profundizar la integración’”, en *Ámbito Financiero*, 22 de febrero, disponible en <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=386812> (recuperado el 16/2/2015).

¹²⁸ No obstante, para entonces ya algunos estudios, como el de Mario Rapoport y Andrés Musacchio (2006), advierten sobre el riesgo de una “crisis profunda” dentro del MERCOSUR producida por tres elementos, los cuales refieren en gran medida a la relación bilateral: a) el impacto sobre los flujos de comercio de la crisis económica, con el agregado de que para Argentina la balanza había desarrollado un déficit cuya estructuralidad ya se anunciaba; b) el abandono del “regionalismo abierto” que había sustentado la forma concreta de integración del MERCOSUR; y c) los cambios en las estrategias y políticas internas de los socios, manifestados en políticas exteriores más activas y menos coordinadas, una mayor diversificación geográfica de la inserción internacional y la consecuente “pérdida de interés relativo por el futuro del proyecto compartido” (Rapoport y Musacchio, 2006: 7-8).

¹²⁹ Véase “El MERCOSUR se une ante el FMI”, en *La Nación*, 2 de septiembre de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/837030-el-MERCOSUR-se-une-ante-el-fmi> (recuperado el 20/1/15).

¹³⁰ Véase “El MERCOSUR acordó defender posiciones comunes en la ONU”, en *La Nación*, 8 de septiembre de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/838671-el-MERCOSUR-acordo-defender-posiciones-comunes-en-la-onu> (recuperado el 20/1/15).

¹³¹ Véase “Comercio: críticas a EE.UU. y a la UE”, en *La Nación*, 23 de septiembre de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/842963-comercio-criticas-a-eeuu-y-a-la-ue> (recuperado el 20/1/15).

¹³² Véase “Brasil: ya no se trata sólo de rumores”, en *La Nación*, 18 de abril de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/797344-brasil-ya-no-se-trata-solo-de-rumores> (recuperado el 20/1/15).

¹³³ Véase “Roces con Brasil por la apertura industrial”, en *La Nación*, 27 de abril de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/903805-roces-con-brasil-por-la-apertura-industrial> (recuperado el 20/1/15).

¹³⁴ Véase “Se tensa la relación con Brasil por la OMC”, en *La Nación*, 21 de junio de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/919204-se-tensa-la-relacion-con-brasil-por-la-omc> (recuperado el 20/1/15).

¹³⁵ Acuerdo firmado el 18 de diciembre de 2007. Disponible en <http://www.afip.gov.ar/institucional/Documentos/TratadodeLibreComercioentreelEstadodIsraelMERCOSUR.pdf> (recuperado el 20/1/15).

¹³⁶ Véase “El Gobierno les pide a los industriales una mayor apertura”, 27 de diciembre de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/870650-el-gobierno-les-pide-a-los-industriales-una-mayor-apertura> (recuperado el 20/1/15).

¹³⁷ Véase “El peso de la amistad”, 5 de junio de 2006, en *La Nación*, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/811629-el-peso-de-la-amistad> (recuperado el 16/1/2015). La dinámica está en parte atada al real. Cuando la moneda brasileña se aprecia, Argentina ve una leve mejora en la relación comercial (y viceversa). Eso mismo ocurre durante el primer semestre de 2007. Véase “Cae el déficit con Brasil por

la apreciación del real”, en *La Nación*, 4 de junio de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/914360-cae-el-deficit-con-brasil-por-la-apreciacion-del-real> (recuperado el 16/1/2015).

¹³⁸ Véase “Furlan recomendó a las firmas argentinas vender más en Brasil”, en *La Nación*, 7 de abril de 2006, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/795425-furlan-recomendo-a-las-firmas-argentinas-vender-mas-en-brasil> (recuperado el 16/1/15).

¹³⁹ Véase “Brasil pide eliminar trabas comerciales”, en *La Nación*, 26 de junio de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/818085-brasil-pide-eliminar-trabas-comerciales> (recuperado el 16/1/15).

¹⁴⁰ Véase “Brasil no renovará pactos que protegen a la industria argentina”, en *La Nación*, 26 de agosto de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/834920-brasil-no-renovara-pactos-que-protegen-a-la-industria-argentina> (recuperado el 16/1/15).

¹⁴¹ A la hora de definir el proceso de internacionalización de empresas, partimos de la definición que brindan Johanson y Vahlne (1977): “gradual adquisición, integración y uso de conocimiento sobre mercados y operaciones externas y el incremento sucesivo del involucramiento en los mercados extranjeros” (Johanson y Vahlne 1977, en Carvalho de Souza y Alencar Dias 2013: 3). Por su parte, Carvalho de Souza y Alencar Dias (2013) lo definen como un proceso de relacionamiento incremental de la unidad empresarial con el mercado externo, que tiene lugar a medida que aumenta su “know-how” acerca del funcionamiento del nuevo ambiente en el cual está inserta y, en consecuencia, se vincula progresivamente a este.

¹⁴² Véase “Gestiones para equilibrar la balanza comercial entre la Argentina y Brasil”, en *La Nación*, 26 de marzo de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/998739-gestiones-para-equilibrar-la-balanza-comercial-entre-la-argentina-y-brasil> (recuperado 17/1/2015).

¹⁴³ El plan propone invertir US\$ 237.600 millones en los siguientes cuatro años: el 60% aportado por el Estado y sus empresas, y el 40% a cargo de la iniciativa privada. Véase “Audaz plan de Lula para hacer crecer a Brasil”, en *La Nación*, 23 de enero de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/877551-audaz-plan-de-lula-para-hacer-crecer-a-brasil> (recuperado el 18/1/2015).

¹⁴⁴ A su vez, cabe mencionar como antecedente las Directrices para un Plan para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR (Decisión 34/06 CMC), donde se establece que aquellas deberán contener objetivos de corto, mediano y largo plazo; instrumentos de política comunitaria para alcanzar dichos objetivos; cronograma de puesta en vigencia de los instrumentos; y criterios para evaluar resultados. Además, se señala que la identificación de los objetivos deberá basarse en estos pilares temáticos: a) acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo; b) acciones de apoyo a la competitividad de las economías menores; c) acciones para facilitar el efectivo acceso a los mercados, incluyendo los de terceros países; y d) marco institucional. En 2007 (Decisión 33/07) se crea un Grupo de Alto Nivel destinado a elaborar el Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR, donde se incorporan los principios de “solidaridad, complementariedad, adicionalidad y buenas prácticas”. Luego se prorroga el plazo para que el grupo entregue sus resultados, hasta fines de 2008.

¹⁴⁵ Allí se establece que el porcentaje de contenido regional en el Régimen de Origen, a los efectos de otorgar la condición de originarios a los productos de Paraguay, sea de un mínimo del 40%, hasta el 31 de diciembre de 2022. Así mismo, se expresa que las exportaciones de Paraguay y Uruguay hacia los demás Estados Partes no podrán estar sujetas a condiciones de origen menos favorables que las exportaciones de otros países, y que podrán presentar en la CCM aquellas situaciones en que perciban que ello ocurre.

¹⁴⁶ Así mismo, puede mencionarse el cuestionamiento argentino a la decisión brasileña de implementar diecisiete Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE), es decir, zonas francas. Véase “Disputa por zonas francas de Brasil”, en *La Nación*, 28 de julio de 2007: <http://www.lanacion.com.ar/929729-disputa-por-zonas-francas-de-brasil> (recuperado el 16/1/15).

¹⁴⁷ Véase “Se prorrogó el régimen automotor”, en *La Nación*, 1 de marzo de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/784879-se-prorrogo-el-regimen-automotor> (recuperado el 16/1/15).

¹⁴⁸ Véase “Discuten Brasil y la Argentina un nuevo régimen automotor”, en *La Nación*, 20 de junio de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/818085-brasil-pide-eliminar-trabas-comerciales> (recuperado el 16/1/15). Del lado argentino, algunos empresarios del rubro se meten en la puja, apuntalando el reclamo del presidente Kirchner, pero a la vez presionando a favor del libre comercio: “Hemos tenido una conducta ejemplar, con inversiones en el país, mientras que otras compañías dejaron de fabricar acá para llevarse toda la producción a Brasil. Nosotros contribuimos a equilibrar la balanza comercial. Esperamos que en el corto plazo podamos tener libre comercio en la región”, dice Jean-Martin Folz, presidente de la automotriz francesa Peugeot Citroën. Véase “Pidió Peugeot una mayor apertura del comercio con Brasil”, en *La Nación*, 14 de junio de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/814436-pidio-peugeot-una-mayor-apertura-del-comercio-con-brasil> (recuperado el 16/1/15).

¹⁴⁹ Junto al flex, que caducará en julio de 2013, la PAM establece el libre comercio bilateral (con al menos el 60% como mínimo de integración de partes fabricadas en la región). La importación de autos desde extrazona cuenta con un arancel del 35% y las importaciones de autopartes una tasa promedio del 16%. En cuanto a la caducidad del flex, cabe decir que para entonces su presencia se volvería casi innecesaria (en 2012, el flex real será de 120 dólares exportados).

¹⁵⁰ Véase “Firman el nuevo acuerdo con Brasil para el comercio de autos”, en *La Nación*, 26 de junio de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/818176-firman-el-nuevo-acuerdo-con-brasil-para-el-comercio-de-autos> (recuperado el 16/1/2015). Cabe mencionar que Furlan también se compromete a impulsar préstamos para que terminales brasileñas compren autopartes argentinas. Véase “Brasil comprará más autos argentinos”, en *La Nación*, 24 de junio de 2006, <http://www.lanacion.com.ar/817593-brasil-comprara-mas-autos-argentinos> (recuperado el 16/1/2015).

¹⁵¹ Véase “Liberarán el comercio de autos con Brasil en 2013”, en *La Nación*, 23 de abril de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1006754-liberaran-el-comercio-de-autos-con-brasil-en-2013> (recuperado el 16/1/2015).

Véase “Sin barreras para los autos”, en *Página12*, 2 de julio de 2013, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-223491-2013-07-02.html> (recuperado el 16/1/2015).

¹⁵² Véase “Quieren en Brasil que se deje de comprar trigo a la Argentina”, *La Nación*, 20 de mayo de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/807614-quieren-en-brasil-que-se-deje-de-comprar-trigo-a-la-argentina> (recuperado el 18/1/15).

¹⁵³ Véase “Los molinos de Brasil desconfían del país como proveedor”, *La Nación*, 3 de diciembre de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/967674-los-molinos-de-brasil-desconfian-del-pais-como-proveedor> (recuperado el 18/1/15).

¹⁵⁴ Véase “Brasil podría castigar la harina argentina”, en *La Nación*, 21 de enero de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/980570-brasil-podria-castigar-la-harina-argentina> (recuperado el 18/1/15).

¹⁵⁵ Véase “Anula Brasil una ventaja al trigo argentino”, en *La Nación*, 7 de febrero de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/985199-anula-brasil-una-ventaja-al-trigo-argentino> (recuperado el 18/1/15).

¹⁵⁶ El secretario ejecutivo del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Iván Ramalho, declara: "Existe una preocupación grande en Brasil de que falte trigo argentino. Queremos comprar cada vez más trigo argentino, pero entendemos que existe un vínculo entre lo que el país exporta y el mercado interno". Véase “Exigió Brasil "estabilidad" en las ventas de trigo argentino”, en *La Nación*, 14 de febrero de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/987273-exigio-brasil-estabilidad-en-las-ventas-de-trigo-argentino> (recuperado el 18/1/15).

¹⁵⁷ Véase “Brasil quiere sustituir el trigo argentino”, en *La Nación*, 17 de abril de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1005064-brasil-quiere-sustituir-el-trigo-argentino> (recuperado el 19/1/15).

¹⁵⁸ Véase “Discrepancias en el MERCOSUR”, en *La Nación*, 13 de julio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1029725-discrepancias-en-el-MERCOSUR> (recuperado el 19/1/15).

¹⁵⁹ Véase “Un gesto para Lula y sintonía fina con Chávez”, en *La Nación*, 2 de julio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1026563-un-gesto-para-lula-y-sintonia-fina-con-chavez> (recuperado el 19/1/15).

¹⁶⁰ A su vez, algunos estudios advierten que los resultados en el comercio argentino con Brasil, basado en la estrategia de exportar a partir de ventajas comparativas estáticas (productos primarios y algunas manufacturas de origen agropecuario), podrían empeorar, dado que su vecino se está convirtiendo en autosuficiente o, por lo menos, en un fuerte exportador de dichos productos (Bekerman y Rikap, 2010: 188).

¹⁶¹ Además de dichas fuentes, recuperamos los trabajos de otros referentes políticos brasileños, como Aloizio Mercadante, y otros investigadores brasileños, como Mónica Hirst (2006) y Tulio Vigevani (2007). Así mismo, nos valdremos de aportes de José Briceño Ruiz (2014), de Lincoln Bizzozero (XXXX), de Erica Resende (2011), de María Cecilia Míguez y Agustín Crivelli (2014), de José Natanson (2014), de Roberto Genoves (2014) y de Maria Regina Soares de Lima, Pedro da Motta Veiga y Sandra Polônia Rios (2007).

¹⁶² Lula da Silva, Discurso na Abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global”, 13 de julho de 2005, Paris. La traducción es nuestra.

¹⁶³ El antecedente del regionalismo estratégico, explica Briceño Ruiz, fue la política comercial estratégica promovida durante los '80 por las potencias hegemónicas como EEUU. Ella entendía que en ciertos sectores la existencia de mercados oligopólicos es recomendable y que en algunos otros, como la industria de la aviación, resulta imprescindible la intervención del Estado. Hacia el final de la década la competencia intraindustrial conduce a las ETN a aumentar su presión ante los gobiernos de aquellos territorios donde poseen filiales o sedes centrales, para que adopten medidas destinadas a evitar el deterioro de su influencia en ciertas regiones o países. El regionalismo estratégico surgirá así como una alianza entre las ETN con dichos Estados, cuyo interés (en un marco de reducción de las opciones de inserción internacional, cabe decir) también era evitar la disminución de sus capacidades. Desde la perspectiva del autor, la integración regional comenzó a utilizarse desde entonces como plataforma para promover los intereses de aquella alianza entre los Estados nacionales y las ETN, de capital nacional o extranjero (2013: 21).

¹⁶⁴ Aunque la política exterior brasileña ha estado desde 1930 asociada al objetivo de favorecer el desarrollo nacional mediante el fortalecimiento de las condiciones externas, las estrategias han diferido, sobre todo en lo que refiere a la relación con EEUU. Si hasta mediados de la década de 1970 la alianza entre ambos estuvo muy afianzada, desde entonces Brasil intentó desplegar una línea más autónoma e independiente, destinada a alcanzar un reconocimiento como potencia regional. Como parte de tal objetivo Brasil encaró el objetivo de generar “parcerías estratégicas” con algunos países vistos como similares en atributos, recursos y posición en la configuración jerárquica del orden mundial. Tanto el MERCOSUR como los BRICS forman parte de este esquema (Bernal-Meza, 2008a: 159-160).

¹⁶⁵ Véase “La mejor nota a Brasil abre otra oportunidad para la Argentina”, en *La Nación*, 3 de mayo de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1009333-la-mejor-nota-a-brasil-abre-otra-oportunidad-para-la-argentina> (recuperado el 3/2/2015).

¹⁶⁶ Véase “En Brasil empiezan a mirar al vecindario”, en *La Nación*, 27 de noviembre de 2007, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/965043-en-brasil-empiezan-a-mirar-al-vecindario> (recuperado el 3/2/2015).

¹⁶⁷ Para fines de año, cuando 3,50 pesos argentinos alcanzan para comprar un dólar, el peso acumula una devaluación de 10,4% desde el 28 de diciembre de 2007, un tercio de lo que en igual período se depreció el real, del -30,8%.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Véase “La Argentina propuso la creación de una comisión de monitoreo de comercio en la región”, en *La Nación*, 27 de octubre de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1063728-la-argentina-propuso-la-creacion-de-una-comision-de-monitoreo-de-comercio-en-la-region> (recuperado el 22/01/15).

¹⁷⁰ Véase “Lula dio marcha atrás con las barreras”, en *La Nación*, 29 de enero de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1094499-lula-dio-marcha-atras-con-las-barreras> (recuperado 20-1-15).

¹⁷¹ Véase “Amorim: ante la crisis, el proteccionismo es ‘veneno’”, en *La Nación*, 10 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1098450-amorim-ante-la-tesis-el-proteccionismo-es-veneno> (recuperado el 20-1-15).

¹⁷² Véase “Lula admitió problemas con las trabas argentinas”, en *La Nación*, 12 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1098971-lula-admitio-problemas-con-las-trabas-argentinas> (recuperado el 20-1-15). También los exportadores uruguayos se suman a los reclamos brasileños respecto a Argentina, aunque la cancillería señala luego que para evaluar el potencial impacto de las medidas argentinas son necesarios estudios rigurosos. Véase “Confusión entre los exportadores uruguayos por medidas argentinas”, en *La Nación*, 14 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1099869-confusion-entre-los-exportadores-uruguayos-por-medidas-argentinas> (recuperado el 20-1-15).

¹⁷³ Véase “Pactan con Brasil no poner más trabas”, en *La Nación*, 18 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1100880-pactan-con-brasil-no-poner-mas-trabas> (recuperado el 20-1-15).

¹⁷⁴ Véase “Brasil amenaza con demandar al país”, en *La Nación*, 4 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1105187-brasil-amenaza-con-demandar-al-pais> (recuperado el 20-1-15).

¹⁷⁵ Véase “La UIA acusa a Brasil de subsidiar a sus empresas para comprar firmas argentinas”, en *La Nación*, 4 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1105507-la-uia-acusa-a-brasil-de-subsidiar-a-sus-empresas-para-comprar-firmas-argentinas> (recuperado el 20-1-15).

¹⁷⁶ El 11 de septiembre de 2009, ambos países intentan establecer un mecanismo para coordinar los esfuerzos para limitar las importaciones chinas. Las posturas no son del todo convergentes. Brasil sostiene que China un produce desvío comercio que saca

provecho de la relación entre ambos socios, algo que Argentina no comparte. Véase <http://www.lanacion.com.ar/1173119-coordinan-con-brasil-medidas-contra-china>

¹⁷⁷ Véase “Industriales brasileños aceptan reducir sus exportaciones porque “la situación con la Argentina está muy fea””, en *La Nación*, 5 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1105676-industriales-brasilenos-aceptan-reducir-sus-exportaciones-porque-la-situacion-con-la-argentina-esta-muy-fea> (recuperado el 20-1-15).

¹⁷⁸ Véase “Pese al buen clima, Cristina y Lula discreparon sobre comercio”, en *La Nación*, 24 de abril de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1121492-pese-al-buen-clima-cristina-y-lula-discreparon-sobre-comercio> (recuperado el 20-1-15). En cuanto al “proteccionismo fiscal” brasileño, cabe señalar que la propia OMC acusa a Brasil, en marzo, de subsidiar los créditos a las exportaciones. Véase “La OMC acusa a Brasil de subsidiar créditos a las exportaciones”, en *La Nación*, 11 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1107446-la-omc-acusa-a-brasil-de-subsidiar-creditos-a-las-exportaciones> (recuperado el 20-1-15).

¹⁷⁹ Véanse “Lula y Tabaré, contra el proteccionismo”, en *La Nación*, 11 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1107444-lula-y-tabare-contra-el-proteccionismo> (recuperado el 20-1-15); y “Paraguay se suma a las críticas por las medidas proteccionistas de la Argentina”, en *La Nación*, 16 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1109217-paraguay-se-suma-a-las-criticas-por-las-medidas-proteccionistas-de-la-argentina> (recuperado el 20-1-15).

¹⁸⁰ Véase “Chiaradía: ‘Argentina no acepta que le digan que es proteccionista’”, en *La Nación*, 30 de abril de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1123513-chiaradia-argentina-no-acepta-que-le-digan-que-es-proteccionista> (recuperado el 20-1-15).

¹⁸¹ Véase “Buscan mejorar la relación con Brasil”, en *La Nación*, 21 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1177017-buscan-mejorar-la-relacion-con-brasil> (recuperado el 27/2/15).

¹⁸² Véase “La reactivación de Brasil permitió limar asperezas”, en *La Nación*, 22 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1177388-la-reativacion-de-brasil-permitio-limar-asperezas> (recuperado el 27/2/15).

¹⁸³ Véase “Se recalienta la discusión comercial entre la Argentina y Brasil”, en *La Nación*, 22 de octubre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1189316-se-recalienta-la-discusion-comercial-entre-la-argentina-y-brasil> (recuperado el 27/2/15).

¹⁸⁴ Véase “Boudou reiteró que no tolerará las restricciones de Brasil sobre mercadería perecedera”, en *La Nación*, 30 de octubre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1192423-boudou-reitero-que-no-tolerara-las-restricciones-de-brasil-sobre-mercaderia-perecedera> (recuperado el 27/2/15).

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Véase “No hubo acuerdo entre Lula y Cristina en la disputa por el comercio bilateral”, en *La Nación*, 18 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1201273-no-hubo-acuerdo-entre-lula-y-cristina-en-la-disputa-por-el-comercio-bilateral> (recuperado el 27/2/15).

¹⁸⁷ Véase “Cristina Kirchner pidió una discusión profunda de las asimetrías para evitar ‘problemas irresolubles’ en la región”, en *La Nación*, 8 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1209246-cristina-kirchner-pidio-una-discusion-profunda-de-las-asimetrías-para-evitar-problemas-irresolubles-en-la-region> (recuperado el 27/2/15).

¹⁸⁸ Véase “Acuerdan Brasil y la Argentina reducir las trabas al comercio”, en *La Nación*, 10 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1209857-acuerdan-brasil-y-la-argentina-reducir-las-trabas-al-comercio> (recuperado el 27/2/15).

¹⁸⁹ Véase “Enérgico reclamo de Europa por las barreras comerciales”, en *La Nación*, 13 de mayo de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1264146-energico-reclamo-de-europa-por-las-barreras-comerciales> (recuperado el 27/2/15).

¹⁹⁰ Véase “Acuerdan un nuevo código del Mercosur”, en *La Nación*, 4 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1291113-acuerdan-un-nuevo-codigo-del-mercosur>. Cabe aclarar que en julio de 2010, Héctor Timerman reemplaza a Jorge Taiana como canciller argentino. Otro dato interesante es que el cargo de Timerman hasta entonces, embajador en EEUU, será ocupado por Chiaradía.

¹⁹¹ Cabe señalar que, durante una reunión de la OMC en Hong Kong en 2006, el presidente del comité de Finanzas del Senado norteamericano, Charles Grassle, señala que el país con una posición más flexible es Argentina: “Noté que la Argentina está más cerca de los Estados Unidos que Brasil en las negociaciones sobre la OMC (...). En Brasil se puso mucho énfasis en la agricultura”. De ser cierto, pone a la luz la disímil evolución en el diagnóstico y las percepciones de ambas dirigencias políticas. Véase “Creen que es posible un acuerdo de libre comercio con EE.UU.”, en *La Nación*, 14 de abril de 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/797400-creen-que-es-posible-un-acuerdo-de-libre-comercio-con-eeuu> (recuperado el 20-1-15).

¹⁹² Véase “Culpan por el fracaso de Doha a los países industrializados”, en *La Nación*, 6 de junio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1018928-culpan-por-el-fracaso-de-doha-a-los-paises-industrializados> (recuperado el 20-1-15).

¹⁹³ Véase “India y Argentina piden concluir Doha pronto, pero con un acuerdo equilibrado”, en EFE, 11 de junio de 2008, disponible en: http://www.soitu.es/soitu/2008/06/11/info/1213212683_857317.html (recuperado el 20-1-15).

¹⁹⁴ Véase “La Argentina se endurece en la OMC”, en *La Nación*, 21 de junio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1023457-la-argentina-se-endurece-en-la-omc> (recuperado el 20-1-15).

¹⁹⁵ Véase “Tensión con Brasil por el comercio global”, en *La Nación*, 27 de julio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1033973-tension-con-brasil-por-el-comercio-global> (recuperado el 20-1-15).

¹⁹⁶ Véase ““No podíamos quedar rehenes de la Argentina””, en *La Nación*, 31 de julio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1035177-no-podiamos-quedar-rehenes-de-la-argentina> (recuperado el 20-1-15).

¹⁹⁷ Véase “Amorim: “La relación bilateral es excelente””, en *La Nación*, 5 de agosto de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1036605-amorim-la-relacion-bilateral-es-excelente> (recuperado el 20-1-15).

¹⁹⁸ Véase “Para Amorim, “el G8 está muerto””, en *La Nación*, 12 de junio de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1138508-para-amorim-el-g8-esta-muerto> (recuperado el 20-1-15).

¹⁹⁹ En diciembre, empresarios brasileños y europeos se reúnen para pedir retomar las negociaciones sobre la base de la alianza estratégica bilateral y el “paquete Pascal Lamy” alcanzado en la OMC. Véase “En busca de un acuerdo con la UE”, en *La Nación*, 27 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1084341-en-busca-de-un-acuerdo-con-la-ue> (recuperado el 20-1-15).

²⁰⁰ Véase “Crítico el gobierno uruguayo el “proteccionismo” argentino”, en *La Nación*, 8 de agosto de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1037592-critico-el-gobierno-uruguayo-el-proteccionismo-argentino> (recuperado el 20-1-15).

²⁰¹ Véase “Uruguay pide al MERCOSUR que negocie con EE.UU. y la UE”, en *La Nación*, 13 de septiembre de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1049545-uruguay-pide-al-MERCOSUR-que-negocie-con-eeuu-y-la-ue> (recuperado el 20-1-15).

²⁰² Véase “Uruguay busca socios comerciales”, en *La Nación*, 1 de junio de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1134361-uruguay-busca-socios-comerciales> (recuperado el 20-1-15).

²⁰³ Véase “Debemos seguir la política exterior de Bachelet o Lula”, en *La Nación*, 5 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1158721-debemos-seguir-la-politica-exterior-de-bachelet-o-lula> (recuperado el 21/1/15).

²⁰⁴ Véase “Preocupación oficial por la presencia de la IV Flota estadounidense en la región”, en *La Nación*, 8 de julio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1028585-preocupacion-oficial-por-la-presencia-de-la-iv-flota-estadounidense-en-la-region> (recuperado el 25/1/15).

²⁰⁵ Véase “Piden explicaciones al gobierno de Bush”, en *La Nación*, 9 de julio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1028731-piden-explicaciones-al-gobierno-de-bush> (recuperado el 25/1/15).

²⁰⁶ Véase “China intenta ampliar su influencia en América latina”, en *La Nación*, 12 de noviembre, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1069046-china-intenta-ampliar-su-influencia-en-america-latina> (recuperado el 25/1/15).

²⁰⁷ Véase “Bolivia expulsó al embajador de EE.UU.”, en *La Nación*, 11 de septiembre de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1048811-bolivia-expulso-al-embajador-de-eeuu> (recuperado el 14/2/15).

²⁰⁸ En 2012, la eficacia de dicha metodología se verificará dentro del propio MERCOSUR, cuando el presidente paraguayo Fernando Lugo sea destituido mediante un “golpe parlamentario”. El mismo consiste en un juicio político “expres” promovido por el Senado, por mal desempeño en sus funciones presidenciales, bajo la acusación de responsabilidad política por la muerte de 17 personas en los enfrentamientos entre campesinos y policías en Curuguaty, departamento de Canindeyú.

²⁰⁹ En cuanto al MERCOSUR, emite un documento en el que exige la inmediata restitución Zelaya en el cargo: “Los presidentes reafirman que no reconocerán a ningún gobierno que surja de esta ruptura inconstitucional, que no aceptan como válidos actos unilaterales emanados de las autoridades ilegítimas hondureñas, incluyendo el llamado a elecciones”. Véase “El MERCOSUR aumenta la presión contra el gobierno de facto de Honduras”, en *La Nación*, 24 de julio de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1154460-el-MERCOSUR-aumenta-la-presion-contra-el-gobierno-de-facto-de-honduras> (recuperado el 26/1/15).

²¹⁰ En 2008, la posibilidad de que las bases destinadas a reemplazar a la de Manta se instalaran en Perú también llevan a tensiones bilaterales. Los presidentes Evo Morales y Alan García, de Bolivia y Perú respectivamente, se acusan mutuamente mediante declaraciones hostiles. Véase “¡Por qué no te callas!”, le dijo Alan García a Morales”, en *La Nación*, 2 de julio de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1026525-por-que-no-te-callas-le-dijo-alan-garcia-a-morales> (recuperado el 26/1/15).

²¹¹ Véase “Diálogo entre Washington y Bogotá por las bases”, en *La Nación*, 2 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1157733-dialogo-entre-washington-y-bogota-por-las-bases> (recuperado el 26/1/15).

²¹² Véase “Primeros roces entre Brasil y EE.UU.”, en *La Nación*, 3 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1157901-primeros-roces-entre-brasil-y-eeuu> (recuperado el 26/1/15).

²¹³ Véase “No habrá bases de EE.UU. en Colombia”, en *La Nación*, 6 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1159200-no-habra-bases-de-eeuu-en-colombia> (recuperado el 26/1/15).

²¹⁴ Véase “El presidente Uribe concluyó su visita a la región”, en *La Nación*, 6 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1159419-el-presidente-uribe-concluyo-su-visita-a-la-region> (recuperado el 26/1/15).

²¹⁵ Véase “Fuerte apoyo regional a Evo Morales”, en *La Nación*, 16 de septiembre de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1050381-fuerte-apoyo-regional-a-evo-morales> (recuperado el 26/1/15).

²¹⁶ Ante sus pares, el canciller Amorim señala “Estoy frustrado por la no eliminación de doble cobro de TEC. Esto va a dificultar las negociaciones con otros bloques, especialmente con la Unión Europea”. Véase “No se logró eliminar el doble cobro a importaciones del MERCOSUR”, en *La Nación*, 15 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1081088-no-se-logro-eliminar-el-doble-cobro-a-importaciones-del-MERCOSUR> (recuperado el 26/1/15).

²¹⁷ Véase “Correa le dio a Kirchner un espacio para volver al ruedo”, en *La Nación*, 14 de agosto de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1039467-correa-le-dio-a-kirchner-un-espacio-para-volver-al-ruedo> (recuperado el 26/1/15).

²¹⁸ Véase “EE.UU. no debe meterse en nuestros asuntos”, en *La Nación*, 20 denoviembre de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1071906-eeuu-no-debe-meterse-en-nuestros-asuntos> (recuperado el 27/1/15). En cuanto a la postura de Colombia, en mayo, tras el conflicto entre Colombia y Ecuador, el ministro Jobim admite que sólo Colombia se opone a la creación del CSD y afirma que su gobierno está considerando avanzar sin su visto bueno: “De los países que visité, sólo Colombia tenía algunas restricciones, pero los otros todos”. Véase “Colombia se opone a la creación del consejo de defensa”, en *La Nación*, 23 de mayo de 2008, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1014996-colombia-se-opone-a-la-creacion-del-consejo-de-defensa> (recuperado el 27/1/15).

²¹⁹ Véase “Reclamo regional a EE.UU. por Cuba”, en *La Nación*, 11 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1107418-reclamo-regional-a-eeuu-por-cuba> (recuperado el 27/1/15).

²²⁰ Véanse “Acuerdo por las bases: Colombia ofrecerá garantías”, en *La Nación*, 27 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1167293-acuerdo-por-las-bases-colombia-ofrecera-garantias> (recuperado el 27/1/15); “Los presidentes de la UNASUR acordaron en Bariloche “la no injerencia en asuntos internos de los pueblos”, en *Página12*, 28 de agosto de 2009, disponible: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-130772-2009-08-28.html> (recuperado el 27/1/15); y “Primó la voluntad de evitar la ruptura de la UNASUR”, en *La Nación*, 29 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1168299-primola-voluntad-de-evitar-la-ruptura-de-la-UNASUR> (recuperado el 27/1/15).

²²¹ El presidente Chavez, durante la previa, afirma: “No voy a permitir que le hagan a Venezuela lo mismo que a Ecuador, tendrán una respuesta militar si es que se atreven a agredir a nuestro país”. Véase “Chávez: “Vientos de guerra empezaron a soplar””, en *La Nación*, 10 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1160736-chavez-vientos-de-guerra-empezaron-a-soplar> (recuperado el 27/1/15).

²²² Véase “Brasil analiza eliminar el dólar en el comercio con los otros miembros del BRIC”, en *La Nación*, 28 de octubre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1191559-brasil-analiza-eliminar-el-dolar-en-el-comercio-con-los-otros-miembros-del-bric> (recuperado el 27/2/15).

²²³ Véase “Lula: ‘No hay que acorralar a Irán’ ”, en *La Nación*, 22 de octubre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1189298-lula-no-hay-que-acorralar-a-iran> (recuperado el 27/2/15).

²²⁴ Véase “Cooperación nuclear con Brasil”, en *La Nación*, 4 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1291115-cooperacion-nuclear-con-brasil> (recuperado el 27/2/15).

²²⁵ Véase “Mujica instó a “aislar” el conflicto por Botnia para mejorar la relación con la Argentina”, en *La Nación*, 1 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1206399-mujica-into-a-aislar-el-conflicto-por-botnia-para-mejorar-la-relacion-con-la-argentina> (recuperado el 27/2/15).

²²⁶ Véase “Mujica admitió que quiere levantar el veto a Kirchner para la secretaria de la Unasur”, en *La Nación*, 30 de marzo de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1248995-mujica-admitio-que-quiere-levantar-el-veto-a-kirchner-para-la-secretaria-de-la-unasur> (recuperado el 27/2/15). En respuesta, y por presión del gobierno argentino, los asambleístas levantarán el corte a mediados de año. Cuando luego amenacen con retomar la medida de fuerza, a raíz de que los gobiernos de ambas partes acordarán establecer el monitoreo conjunto de la planta y del río Uruguay para controlar una posible contaminación ambiental, el gobierno de Fernández mediará para evitar la medida y defenderá el acuerdo.

²²⁷ Véase “Kirchner juró como secretario general de la Unasur y Mujica admitió “el costo político” de acompañar la designación”, en *La Nación*, 4 de mayo de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1261034-kirchner-juro-como-secretario-general-de-la-unasur-y-mujica-admitio-el-costo-politico-de-acompanar-la-designacion> (recuperado el 27/2/15).

²²⁸ Véase “Se acentúa el conflicto bilateral: Uribe denunció a Chávez”, en *La Nación*, 6 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1292054-se-acentua-el-conflicto-bilateral-uribe-denuncio-a-chavez> (recuperado el 27/2/15).

²²⁹ Véase “El malestar de Lula por las ausencias de Kirchner”, en *La Nación*, 11 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1293506-el-malestar-de-lula-por-las-ausencias-de-kirchner> (recuperado el 27/2/15). La cuestión también queda en el centro de la escena durante la Cumbre del MERCOSUR en San Juan, en agosto de 2010, marcada por la ausencia del presidente Chávez. El presidente Lula intenta bajarle el tono a la cuestión, ejercitando el rol de mediador que luego le reclama a Kirchner: “En Sudamérica tenemos todos los defectos del mundo, pero hace mucho tiempo que no hacemos guerras entre nosotros. Hacemos guerras verbales que no matan a nadie, tendrían que aprender de nosotros”. Véase “Lula afirmó que en América del Sur hay sólo ‘guerras verbales’”, en *La Nación*, 3 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1290919-lula-afirmo-que-en-america-del-sur-hay-solo-guerras-verbales> (recuperado el 27/2/15).

²³⁰ Véase “Unasur: cita con Santos para abrir la mediación”, en *Tiempo Argentino*, 26 de julio de 2010, disponible en: <http://tiempo.infonews.com/nota/73250/unasur-cita-con-santos-para-abrir-la-mediacion> (recuperado el 3/4/2015).

²³¹ Véase “Colombia no se retracta por denuncia de presencia de las Farc en Venezuela”, en *El Espectador*, 27 de julio de 2010, disponible en: <http://www.elsepectador.com/noticias/elmundo/colombia-no-se-retracta-denuncia-de-presencia-de-farc-v-articulo-215681> (recuperado el 3/4/2015).

²³² Véase “Venezuela y Colombia restablecen nexos diplomáticos”, en *El Universal*, 10 de agosto de 2010, disponible en: http://www.eluniversal.com/2010/08/10/int_ava_venezuela-y-colombia_10A4321491 (recuperado el 3/4/2015).

²³³ Véase “La declaración de Unasur”, en *Página12*, 1 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/20-49526-2010-10-01.html> (recuperado el 27/2/15).

²³⁴ En diciembre, durante la cumbre MERCOSUR de Foz de Iguazú: “Quiero hacer un reconocimiento a la figura de quien va a presidir un país tan importante, no solamente para nosotros, sino a nivel global (...). Nos va a hacer mucho bien incorporar a una compañera, porque la verdad que me siento un poquito sola”. El principal saldo de la cumbre de diciembre es la creación de una nueva figura en el MERCOSUR, como órgano del CMC: el Alto Representante General, una suerte de figura ejecutiva sin real poder decisor, frágil aunque auspicioso esbozo de una autoridad supranacional, puesto destinado a “una personalidad política destacada con reconocida experiencia en materia de integración”, capaz de defender “el interés general del MERCOSUR” y la agenda de profundización del bloque (Decisión 63/2010 CMC). El elegido para desempeñar este cargo será el brasileño Samuel Pinheiro Guimarães. También se aprueba un Programa de Consolidación de la UA (Decisión 56/2010 CMC), se prorroga hasta fines de 2016 el Régimen de Origen del MERCOSUR y se establece un Proceso Negociador de Temas Prioritarios (Decisión 55/2010 CMC), que centraliza en el GMC la tarea de identificar dichos asuntos.

²³⁵ Véase “Gestos de continuidad en la relación con Brasil”, en *La Nación* 18 de diciembre de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1334578-gestos-de-continuidad-en-la-relacion-con-brasil> (recuperado el 28/2/15).

²³⁶ Durante la sesión se convierten en ley dos proyectos de ley enmarcados en dicha alianza, la cual es presentada y percibida como un realineamiento internacional por parte de Argentina: un Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones y un Acuerdo de Cooperación en el marco del Programa Chino de Exploración de la Luna, por el cual se instalará una base aeroespacial china en la provincia de Neuquén.

²³⁷ Véase “Entrevista coletiva concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, aos jornais argentinos La Nación, Clarín e Página 12”, 26 de enero de 2012, disponible en: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/entrevistas/entrevista-coletiva-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-aos-jornais-la-nacion-clarin-e-pagina-12> (recuperado 1/3/2015). La traducción es nuestra.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Rousseff asume el 1 de enero de 2011, pero la presidenta Fernández no asiste al acto. Luego su canciller afirma que se debió al duelo realizado durante las fiestas de fin de año, tras la muerte de su marido Néstor Kirchner, el 27 de octubre de 2010. Las versiones de supuesto malestar brasileño se disipan cuando el gobierno de la nueva presidente informa que su primera visita oficial será a Argentina.

²⁴¹ Véase “Brasil prometió abrir más sus mercados a la Argentina”, en *La Nación*, 1 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1346247-brasil-prometio-abrir-mas-sus-mercados-a-la-argentina> (recuperado el 28/2/15).

²⁴² Véase “Acuerdo con Brasil por las licencias”, en *La Nación*, 19 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1351165-acuerdo-con-brasil-por-las-licencias> (recuperado el 28/2/15).

²⁴³ Véase <http://www.lanacion.com.ar/1372858-brasil-trabo-el-ingreso-de-autos-y-autopartes-argentinos>, en *La Nación*, Nación, 13 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1372858-brasil-trabo-el-ingreso-de-autos-y-autopartes-argentinos> (recuperado el 28/2/15).

²⁴⁴ *Ibid.* En cuanto a la ministra de Industria, se defiende de las acusaciones: "Cuando la Argentina aplicó en febrero pasado 200 posiciones nuevas en licencias no automáticas, el Gobierno lo informó a su par brasileño 10 días antes del anuncio oficial y la medida recién entró en vigor 30 días después (...). Este tipo de comportamiento atenta contra el diálogo natural de los dos socios mayoritarios del Mercosur y afecta el compromiso que asumieron las dos presidentas de equilibrar la balanza comercial bilateral y lograr una industrialización armónica", afirma.

²⁴⁵ Véase "Admite Brasil que aplicó represalias", en *La Nación*, 22 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1375291-brasil-admitio-represalias-al-pais> (recuperado el 28/2/15).

²⁴⁶ Otros reclamos son: que el sello fiscal es una barrera de acceso para los vinos, lo que se suma a otras restricciones para el mosto a granel; que nunca se cumplió el cupo de ingreso de leche en polvo a Brasil; que las normas sanitarias impiden el acceso al mercado brasileño de los cítricos argentinos; que Brasil nunca contestó las notas referidas a la preocupación por nuevas normas técnicas que dejarían afuera de su mercado al aceite de oliva argentino; que el antidumping aplicado a la vajilla de vidrio argentina fue más elevado que el que gravó a los productos de Indonesia; que los fabricantes brasileños amenazan a las cadenas comercializadoras para que no incorporen productos argentinos; que el BNDES sólo otorga financiamiento a los camiones fabricados en Brasil y excluye las unidades Iveco que exporta la Argentina; y que Brasil no ha incorporado el Protocolo de Compras Gubernamentales del MERCOSUR, lo cual impide que empresas argentinas provean bienes y servicios a organismos estatales de ese país, algo que Argentina sí permitió para las empresas brasileñas. Véase "Giorgi acusó a Brasil de hacerle perder al país US\$ 7000 millones", en *La Nación*, 14 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1373101-giorgi-acuso-a-brasil-de-hacerle-perder-al-pais-us-7000-millones> (recuperado el 28/2/15).

²⁴⁷ Véase "Brasil devolvió la pelota y acusó a la Argentina de aplicar trabas a sus productos", en *La Nación*, 16 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1373833-brasil-devolvio-la-pelota-y-acuso-a-la-argentina-de-aplicar-trabas> (recuperado el 28/2/15).

²⁴⁸ Véase "Brasil comenzó a liberar los autos argentinos demorados", en *La Nación*, 20 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1374775-brasil-comenzo-a-liberar-los-autos-argentinos-demorados-quatam-peribit-et-filko-4x1n246>

(recuperado el 28/2/15). Los distintos sectores del empresariado argentino presionan sobre el gobierno, con reclamos opuestos. El presidente de la Cámara de la Industria del Calzado (CIC), Alberto Sellaro, sostiene: "El Gobierno no está en condiciones de regalar nada ni de cambiar figuritas para habilitar la exportación de autos. Creo que las licencias son inamovibles políticamente". El presidente de la Cámara Argentina de Fabricantes de Acumuladores Eléctricos (CAFAE), Juan Hazaña, afirma: "No creo que el Gobierno negocie empleo argentino por empleo brasileño". Véase "Industriales piden no ceder con Brasil", en *La Nación*, 21 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1374982-industriales-piden-no-ceder-con-brasil> (recuperado el 28/2/15). A su vez, los empresarios del rubro automotor alimentan el reclamo original de Argentina. Un comunicado de la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA) señala su "preocupación" por las medidas que "en principio plantean dudas sobre la marcha del MERCOSUR", y considera "un deber alertar sobre los eventuales efectos que, sobre la producción y el empleo, puede generar la aplicación de estas disposiciones". Véase "Fabricantes de automóviles argentinos, preocupados por las trabas brasileñas", en *La Nación*, 16 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1373765-feletti-el-populismo-debe-radicalizarse> (recuperado el 28/2/15).

²⁴⁹ Véase "Brasil amenaza con más restricciones al comercio bilateral", en *La Nación*, 26 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1376492-brasil-amenaza-con-mas-restricciones-al-comercio-bilateral> (recuperado el 28/2/15).

²⁵⁰ Véase "Apoyo explícito de Rousseff y Lula", en *La Nación*, 30 de julio de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1393565-apoyo-explicito-de-rousseff-y-lula> (recuperado el 28/2/15).

²⁵¹ En los días previos, el gobierno argentino designa como nuevo Embajador en Brasil a Luis María Kreckler, hasta entonces secretario de Comercio y Relaciones Económicas de la Cancillería –sucesor allí de Chiaradía–, con la tarea de revalorizar el vínculo bilateral y, a la vez, favorecer el equilibrio de la balanza comercial.

²⁵² Véanse "Acuerdo con Brasil por la crisis global", en *La Nación*, 3 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1429784-acuerdo-con-brasil-por-la-crisis-global>; y "Empresas argentinas podrán licitar en Brasil", 10 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1431511-empresas-argentinas-podran-licitar-en-brasil> (recuperados el 28/2/15).

²⁵³ Véase "Impulsa Brasil mecanismos de protección comercial regionales", en *La Nación*, 30 de junio de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1385563-foto-213-x-11-cm-colorimpulsa-brasil-mecanismos-de-proteccion-comercial-regionales> (recuperado el 28/2/15).

²⁵⁴ El 15 de diciembre de 2009, el Senado brasileño, con 35 votos a favor y 27 en contra, termina de dar el visto bueno brasileño al ingreso de Venezuela, restando sólo el de Paraguay. Véase "Brasil aprobó el ingreso de Venezuela al Mercosur", en *La Nación*, 15 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1212102-brasil-aprobo-el-ingreso-de-venezuela-al-mercosur> (recuperado el 28/2/15).

²⁵⁵ Véase "El Senado de Paraguay no tratará este año el ingreso de Venezuela al Mercosur", en *La Nación*, 1 de octubre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1181295-el-senado-de-paraguay-no-tratará-este-ano-el-ingreso-de-venezuela-al-mercosur> (recuperado el 28/2/15).

²⁵⁶ Véase "Lugo vuelve a frenar el ingreso de Venezuela al Mercosur", en *La Nación*, 9 de diciembre de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1332062-lugo-vuelve-a-frenar-el-ingreso-de-venezuela-al-mercosur> (recuperado el 28/2/15).

²⁵⁷ Véase "En Brasil, Cristina Kirchner volvió a pedir el ingreso de Venezuela al Mercosur", en *La Nación*, 17 de diciembre de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1334387-en-brasil-cristina-kirchner-volvio-a-pedir-el-ingreso-de-venezuela-al-mercosur> (recuperado el 28/2/15).

²⁵⁸ La traducción es nuestra. Véase "Entrevista coletiva concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, aos jornais argentinos *La Nación*, *Clarín* e *Página 12*", 26 de enero de 2012, disponible en: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o>

planalto/entrevistas/entrevistas/entrevista-coletiva-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-aos-jornais-la-nacion-clarin-e-pagina-12 (recuperado 1/3/2015).

²⁵⁹ Véase “Admite Brasil que aplicó represalias”, en *La Nación*, 22 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1375291-brasil-admitio-represalias-al-pais> (recuperado el 28/2/15).

²⁶⁰ Véanse “Intromisión sindical en Paraguay”, en *La Nación*, 21 de diciembre de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1335295-intromision-sindical-en-paraguay>; “Un conflicto sin solución a la vista”, en *La Nación*, 13 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1405596-un-conflicto-sin-solucion-a-la-vista>; (recuperados el 28/2/15).

²⁶¹ Su director, Jorge Alvarez, explica a la prensa los intereses privados en juego: “Nuestras unidades operan en un mercado de cabotaje cada vez más restringido. En el caso fluvial internacional estamos en desventaja ante otras banderas. Si hacemos inversiones cuantiosas con remolcadores de gran potencia, como el Zonda, construido en el país, y esas inversiones no son rentables por los permanentes conflictos laborales y por la suba de costos que no se condice con el nivel de fletes, la alternativa entonces es buscar otro registro donde poner las unidades y abandonar la matrícula argentina. (...) Las empresas tienen que responder a sus accionistas y dar dividendos. Es una decisión lógica que haría cualquier inversionista porque las empresas no están hechas para perder plata”. Véase “Un conflicto sin solución a la vista”, en *La Nación*, 13 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1405596-un-conflicto-sin-solucion-a-la-vista> (recuperado el 28/2/15).

²⁶² <http://www.lanacion.com.ar/1385380-malestar-en-el-mercosur-por-la-ausencia-de-la-presidenta> (recuperado el 28/2/15).

²⁶³ Véase “Cansado de las barreras, Uruguay quiere que se las anuncien antes”, en *La Nación*, 12 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1372574-cansado-de-las-barreras-uruguay-quiere-que-se-las-anuncien-antes> (recuperado el 28/2/15).

²⁶⁴ Véase “Impulsa Brasil mecanismos de protección comercial regionales”, en *La Nación*, 30 de junio de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1385563-foto-213-x-11-cm-colorimpulsa-brasil-mecanismos-de-proteccion-comercial-regionales> (recuperado el 28/2/15).

²⁶⁵ Véase “Mujica amenaza con “replantearse” la relación en el Mercosur”, en *La Nación*, 22 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1408343-mujica-amenaza-con-replantearse-relacion-en-el-mercosur> (recuperado el 28/2/15).

²⁶⁶ Véase “‘A veces hay que tragarse sapos’, dijo Mujica y auguró ‘ardua’ negociación con Argentina”, en *El Observador*, 18 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/noticia/213433/a-veces-hay-que-tragarse-sapos-dijo-mujica-y-auguro-ardua-negociacion-con-argentina/> (recuperado el 28/2/15). Las presiones a Mujica no vienen sólo de la oposición, sino de las cámaras empresarias. El presidente de la Cámara de Industrias uruguayas, Washington Burghi, sostiene durante un acto empresarial: “Está claro que Uruguay no puede cambiar de escenario. Entonces hagamos comprender a nuestros vecinos y socios que no pedimos nada. Sólo exigimos lo que nos corresponde por derecho”. Véase “En Uruguay piden a Mujica que sea más firme con la Argentina”, en *La Nación*, 28 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1427045-en-uruguay-piden-a-mujica-que-sea-mas-firme-con-la-argentina> (recuperado el 28/2/15).

²⁶⁷ Véase “Uruguay calificó de “agresiva” la actitud argentina en comercio bilateral”, en *La Nación*, 21 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1434471-en-uruguay-calificaron-de-muy-agresiva-la-actitud-de-la-argentina-en-comercio-bilateral> (recuperado el 28/2/15).

²⁶⁸ Véase “Mujica habla sobre Cristina Fernández: “Esta vieja es peor que el tuerto”, en *República*, 5 de abril de 2013, disponible en: <http://www.republica.com/2013/04/05/mujica-habla-sobre-cristina-fernandez-esta-vieja-es-peor-que-el-tuerto/> (recuperado el 28/2/15).

²⁶⁹ La posición del presidente Juan Manuel Santos sigue trazando una gran diferencia con su antecesor en lo relativo al vínculo con Venezuela y el presidente Chávez. Ya enfermo este, Santos dirá: “El presidente Chávez es un factor de estabilidad en Venezuela y la estabilidad es siempre un elemento muy importante dentro de la política, no solamente interna, sino externa”. Véase “Santos: “Chávez es un factor de estabilidad en Venezuela””, en *La Nación*, 19 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1398939-santos-chavez-es-un-factor-de-estabilidad-en-venezuela> (recuperado el 9/3/15).

²⁷⁰ Véase “María Emma Mejía, la nueva cara de la integración regional”, en *La Nación*, 22 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1375109-maria-emma-mejia-la-nueva-cara-de-la-integracion-regional> (recuperado el 9/3/15).

²⁷¹ Véase “Prepara la Unasur un plan anticrisis”, en *La Nación*, 13 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1397420-cont-la-unasur-busca-un-plan-anticrisis> (recuperado el 9/3/15).

²⁷² Véase “Evalúan estrategias para intentar blindar la región ante la crisis”, en *La Nación*, 12 de agosto de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1397058-evaluan-estrategias-para-intentar-blindar-la-region-ante-la-crisis> (recuperado el 9/3/15).

²⁷³ Recordemos que en el artículo 2 del convenio se define el objeto del Banco, a saber: “2.1 El Banco tiene por objeto financiar el desarrollo económico, social y ambiental de ‘Países Miembros’, en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones entre los Países Miembros.

2.2 El Banco prestará asistencia crediticia únicamente en los Países Miembros para la ejecución de proyectos en el ámbito territorial de UNASUR”.

²⁷⁴ Véase “‘Dilma tendrá una política muy activa en América latina”, en *La Nación*, 1 de noviembre de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1320511-dilma-tendra-una-politica-muy-activa-en-america-latina> (recuperado el 9/3/15).

²⁷⁵ Declaración de la Directora Gerente del FMI, Christine Lagarde, al término de su visita a Brasil, Comunicado de Prensa No. 11/437 (S) del FMI, 1 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2011/pr11437s.htm> (recuperado el 9/3/15).

²⁷⁶ Véase “Un informe de la UE situó a la Argentina como uno de los países más proteccionistas”, en *La Nación*, 6 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1195726-un-informe-de-la-ue-situa-a-la-argentina-como-uno-de-los-paises-mas-proteccionistas> (recuperado el 1/3/2015).

²⁷⁷ Véase “Cristina y Zapatero anunciaron que buscarán un acuerdo entre el Mercosur y la UE”, en *La Nación*, 30 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1206129-cristina-y-zapatero-anunciaron-que-buscaran-un-acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-ue> (recuperado el 1/3/2015).

²⁷⁸ Véase “La UE pide que se quiten rápido las licencias a los importados”, en *La Nación*, 27 de enero de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1226303-la-ue-pide-que-se-quiten-rapido-las-licencias-a-los-importados> (recuperado el 2/3/2015).

²⁷⁹ Véase “Instan a acordar con el Club de París”, en *La Nación*, 20 de abril de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1256094-istan-a-acordar-con-el-club-de-paris> (recuperado el 2/3/2015).

²⁸⁰ Véase “Enérgico reclamo de Europa por las barreras comerciales”, en *La Nación*, 13 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1264146-energico-reclamo-de-europa-por-las-barreras-comerciales> (recuperado el 2/3/2015).

²⁸¹ Véase “En Madrid, Cristina Kirchner aseguró que “todas las formas de proteccionismo son repudiables”, en *La Nación*, 17 de mayo de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1265689-en-madrid-cristina-kirchner-aseguro-que-todas-las-formas-de-proteccionismo-son-repudiables> (recuperado el 2/3/2015).

²⁸² Véase “El acuerdo UE-Mercosur, en riesgo por las trabas argentinas”, en *La Nación*, 1 de julio de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1280370-el-acuerdo-ue-mercosur-en-riesgo-por-las-trabas-argentinas> (recuperado el 2/3/2015).

²⁸³ Véase “Para la UE, se superó el conflicto por las trabas a la importación”, en *La Nación*, 16 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1305117-para-la-ue-se-supero-el-conflicto-por-las-trabas-a-la-importacion> (recuperado el 2/3/2015).

²⁸⁴ Véase “Crece el malestar europeo por las trabas a las importaciones”, en *La Nación*, 10 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1356200-crece-el-malestar-europeo-por-las-trabas-a-las-importaciones> (recuperado el 2/3/2015).

²⁸⁵ Véase “Fracasó el diálogo entre UE y Mercosur”, en *La Nación*, 18 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1358400-fracaso-el-dialogo-entre-ue-y-mercosur> (recuperado el 2/3/2015).

²⁸⁶ Véase “Londres pretende acelerar el acuerdo UE-Mercosur”, en *La Nación*, 25 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1380216-londres-pretende-acelerar-el-acuerdo-ue-mercosur> (recuperado el 2/3/2015).

²⁸⁷ Véase “El país pide dilatar el tratado entre la UE y el Mercosur”, en *La Nación*, 19 de julio de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1390690-el-pais-pide-dilatar-el-tratado-entre-la-ue-y-el-mercosur> (recuperado el 2/3/2015).

²⁸⁸ Véase “Buscan un acuerdo la UE y Brasil”, en *La Nación*, 8 de octubre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1412547-buscan-un-acuerdo-la-ue-y-brasil> (recuperado el 2/3/2015).

²⁸⁹ Los principales productos exportados por Brasil a China son: mineral de hierro (36% de las exportaciones), la soja en grano (29%), petróleo o derivados (12%) y pastas de madera (3%). Entre los principales productos importados hallamos máquinas eléctricas (29% de las importaciones), máquinas mecánicas (23%), textiles (10%) y productos químicos orgánicos e inorgánicos (9%) (Miguez y Crivelli, 2014: 14).

²⁹⁰ Véase “El menú de Wikileaks”, en *Página12*, 9 de diciembre de 2010, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-158340-2010-12-09.html> (recuperado el 9/3/15). En cuanto a Argentina, se destaca un cable donde el Departamento de Estado le solicita a la Embajada en Buenos Aires la elaboración de un informe referido al “estado mental y la salud” de la mandataria, cómo “administra sus nervios y su ansiedad”, si toma “alguna medicación”, cómo “afecta el stress su comportamiento hacia sus asesores y su sistema de toma de decisiones”, de qué manera sus emociones “afectan sus decisiones” y “cómo se calma cuando se estresa”. Los pedidos de informes también refieren al modo de la presidente Fernández de resolver problemas: “¿tiene una visión estratégica y con panorama o prefiere una visión táctica? (...) ¿Ve las cosas en blanco y negro o con matices? (...) ¿Comparte con Néstor Kirchner la visión de la política que ve adversarios o modera el estilo de él de usar la mano pesada para la política?” Los cables también revelan la inquietud norteamericana por la salud de Néstor Kirchner, quien padecía una afección gastrointestinal, y por su “ira”: “Bien conocido por su temperamento, ¿demostró Néstor Kirchner una tendencia mayor a cambiar entre extremos emocionales? ¿Qué cosas son las que le disparan su ira?” A su vez, solicita datos sobre la relación del por entonces canciller Jorge Taiana con Montoneros, en particular “por su supuesta participación en el atentado contra un bar en julio de 1975”. Cabe aclarar que los dos cables secretos están firmados con el nombre “Clinton”. Por entonces, Hillary es secretaria de Estado. Véase “Cuando Estados Unidos se muerde la cola”, en *Página12*, 30 de noviembre de 2010, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-157808-2010-11-30.html> (recuperado el 9/3/15).

²⁹¹ Véase “Cuestiona EE.UU. el reconocimiento del Estado palestino”, en *La Nación*, 8 de diciembre de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1331667-cuestiona-eeuu-el-reconocimiento-del-estado-palestino> (recuperado el 8/3/2015).

²⁹² Véase “Un fallo a favor y otro en contra por la deuda”, en *La Nación*, 2 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1346504-un-fallo-a-favor-y-otro-en-contra-por-la-deuda> (recuperado el 8/3/2015).

²⁹³ Véase “Nuevo planteo contra el país de un fondo buitres en Nueva York”, en *La Nación*, 7 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1347893-nuevo-planteo-contra-el-pais-de-un-fondo-buitres-en-nueva-york> (recuperado el 8/3/2015).

²⁹⁴ Véase “Boudou: “Asistimos a otro manotazo de ahogado de los fondos buitres”, en *La Nación*, 7 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1348052-boudou-asistimos-a-otro-manotazo-de-ahogado-de-los-fondos-buitres> (recuperado el 8/3/2015).

²⁹⁵ Véase “Otro embargo en EE.UU. en contra de la Argentina”, en *La Nación*, 10 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1348767-otro-embargo-en-eeuu-en-contra-de-la-argentina> (recuperado el 8/3/2015).

²⁹⁶ Véase “Bonistas redoblan la presión sobre el gobierno de Obama”, en *La Nación*, 4 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1347200-bonistas-redoblan-la-presion-sobre-el-gobierno-de-obama> (recuperado el 8/3/2015).

²⁹⁷ Véase “Los Estados Unidos nos deben una respuesta”, en *Página12*, 15 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-162392-2011-02-15.html> (recuperado el 8/3/2015).

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Véase “Timerman quedó debilitado tras el acuerdo sellado con EE.UU.”, en *La Nación*, 15 de junio de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1381647-timerman-queda-debilitado-tras-el-acuerdo-sellado-con-eeuu> (recuperado el 8/3/2015).

³⁰¹ Véase “Fallo en contra de la Argentina en Estados Unidos por la deuda en default”, en *La Nación*, 30 de junio de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1385686-fallo-en-contra-de-la-argentina-en-los-tribunales-de-eeuu> (recuperado el 8/3/2015).

³⁰² Véase “Dilma tendrá una política muy activa en América Latina”, en *La Nación*, 1 de noviembre de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1320511-dilma-tendra-una-politica-muy-activa-en-america-latina> (recuperado el 8/3/2015).

³⁰³ Véase “Obama llega a Brasil para abrir una nueva relación”, en *La Nación*, 17 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1357997-obama-llega-a-brasil-para-abrir-una-nueva-relacion> (recuperado el 8/3/2015).

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Véase “Obama destacó en Brasil el rol de la Unasur para resolver conflictos”, en *La Nación*, 19 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1358763-obama-destaco-en-brasil-el-rol-de-la-unasur-para-resolver-conflictos> (recuperado el 8/3/2015).

³⁰⁷ Véase “La Alianza del Pacífico desafía al Mercosur”, en *La Nación*, 15 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1373157-la-alianza-del-pacifico-desafia-al-mercosur> (recuperado el 8/3/2015).

³⁰⁸ Véase “Brasil plantea la urgencia de diversificar su comercio con China”, en *El País*, 29 de marzo de 2012, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/29/actualidad/1333037241_050989.html (recuperado el 7/3/2015).

³⁰⁹ Véase “Brasil lucha por ganar peso ante la arrolladora maquinaria china”, en *El País*, 8 de noviembre de 2011, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/08/actualidad/1320739840_835096.html (recuperado el 6/3/2015).

³¹⁰ Véase “China advierte que el país abusa de medidas proteccionistas”, en *La Nación*, 25 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1318332-china-advierte-que-el-pais-abusa-de-medidas-proteccionistas> (recuperado el 6/3/2015).

³¹¹ Véase “Brasil y la Argentina se unen contra el proteccionismo chino”, en *La Nación*, 18 de abril de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1255477-brasil-y-la-argentina-se-unen-contra-el-proteccionismo-chino> (recuperado el 6/3/2015).

³¹² Véase “Habrá financiamiento chino para el tren Belgrano Cargas”, en *La Nación*, 10 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1404849-habra-financiamiento-chino-para-el-tren-belgrano-cargas> (recuperado el 6/3/2015).

³¹³ Véase “Mauricio Macri le entregó las llaves de la ciudad al presidente de China”, en *La Nación*, 19 de julio de 2014, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1711491-mauricio-macri-le-entrego-las-llaves-de-la-ciudad-al-presidente-de-china-xi-jinping> (recuperado el 7/3/2015).

³¹⁴ Diálogo entre el Presidente Perón y el “mono Gatica”, tras una victoria por KO del boxeador argentino, en 1949. Diálogo extraído del film *Gatica* de Leonardo Favio.