

¿El Mercosur está marcando el paso? La política de la integración regional en el Cono Sur

*Quo vadis, Mercosur? The Politics of Regional
Integration in the Southern Cone*

Jorge Heine

Balsillie School of International Affairs

jsievertbeine@gmail.com



Resumen:

En este artículo se evalúa el desarrollo del Mercosur desde su creación por medio del Tratado de Asunción en 1991 hasta el presente. Se identifican los cambios en el sistema internacional a los cuales respondió su creación, el proceso por el cual se estableció, las diferentes etapas por las cuales ha atravesado y los obstáculos que ha enfrentado. El autor concluye con algunas recomendaciones para la consolidación del Mercosur.



Abstract:

This article assesses the development of Mercosur since it was launched via the Asuncion Treaty of 1991. It identifies the changes in the international system which originated it, the geopolitics and process of its establishment, the different phases through which it has gone and the obstacles it has faced in its development. The article concludes with some recommendations for the consolidation of Mercosur.



Palabras clave:

Mercosur, Cono Sur, integración regional, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Sudamérica, Venezuela, regionalismo abierto.



Key words:

Mercosur, Southern Cone, regional integration, Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, South America, Venezuela, open regionalism.

¿El Mercosur está marcando el paso? La política de la integración regional en el Cono Sur

Jorge Heine

El presidente de Uruguay José Mujica, al referirse a una medida comercial argentina, la calificó de “insular” y afirmó que “lo único que termina haciendo es precisamente perjudicar la integración, hacer añicos el Mercosur”. La medida del gobierno argentino prohíbe que el transbordo de carga proveniente de puertos argentinos se haga en países del Mercosur sin acuerdos marítimos con Argentina (entre los que está Uruguay), lo que se espera cause millonarias pérdidas en el puerto de Montevideo. Esta medida sigue a otras aplicadas por Argentina, lo que a su vez limita las importaciones y la libre circulación de dólares, y también afecta la economía uruguaya.¹

Lejos de ser la primera expresión de impaciencia de un primer mandatario uruguayo respecto de los avatares del Mercosur, el esquema de integración subregional con sede en Montevideo, ésta no es sino una de las numerosas ocasiones en que jefes de Estado uruguayos han indicado su frustración con el acuerdo. Tabaré Vázquez, el predecesor de Mujica, llegó a explorar la posibilidad de un tratado de libre comercio de Uruguay con Estados Unidos, algo que los miembros del Mercosur no están en condiciones de firmar sin la autorización de los demás países miembros, y que, predeciblemente, no prosperó.

¹ “José Mujica asegura que la Argentina ‘hace añicos el Mercosur’”, *La Nación*, 1 de noviembre de 2013.

Paraguay tampoco ha estado al margen de serias diferencias con el Mercosur. En julio de 2012 fue suspendido de la organización después del “golpe blando” que depuso al presidente Fernando Lugo. Esto molestó al gobierno de Federico Franco, que objetó tanto el procedimiento utilizado como las razones sustantivas para ello. En la misma cumbre del Mercosur realizada en la ciudad argentina de Mendoza en esos días (a la cual no se les permitió asistir a representantes del gobierno paraguayo), se aprobó la incorporación de Venezuela a la Organización, hasta entonces bloqueada por el Parlamento paraguayo. Dieciséis meses después, y aun cuando se había levantado la suspensión de Paraguay, el tema seguía provocando resquemores entre el flamante gobierno paraguayo encabezado por el presidente Horacio Cartes y el Mercosur.

A estas dificultades internas del Mercosur, exacerbadas por la escasez de divisas que aqueja a Argentina, y la desaceleración de la economía brasileña, cabe añadir un entorno externo complejo, marcado por una caída de la demanda de materias primas y la consiguiente baja de precios de las mismas, algo que afecta particularmente a los países sudamericanos. El Mercosur también puede dejar de ser el principal referente en la integración regional latinoamericana. El 6 de mayo de 2012, en Paranal, en el norte de Chile, los presidentes de los países de Chile, Colombia, México y Perú firmaron un acuerdo que formalizó la existencia de la Alianza del Pacífico. Originada en la Declaración de Lima de abril de 2011, y con raíces en un anterior proyecto de “Arco del Pacífico”, la Alianza del Pacífico tiene como objetivo “crear un área de integración profunda que promueva la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad”. Pretende lograr estos objetivos por medio de la gradual y progresiva liberalización de la circulación de bienes, servicios, capital y personas. Pocos proyectos de integración en la región han despertado tanto interés como la Alianza del Pacífico, que ya tiene alineados a varios países en calidad de observadores-candidatos, y a más de una docena como observadores.

En ese marco, ¿qué ocurre con el Mercosur? ¿Sigue siendo, como ha señalado Gian Luca Gardini, “el más exitoso y ambicioso ejemplo de inte-

gración regional en América Latina?”,² o, como pareciera indicar el grueso de la literatura académica y una parte no menor de la prensa y la opinión pública, es más bien un proyecto que tuvo “partida de caballo inglés”, hace ya más de veinte años, pero que ha devenido en un ente cansado y paralizado, incapaz de avanzar, ampliarse o profundizarse. ¿Qué nos dice que lleve ya más de quince años negociando, sin éxito, un acuerdo comercial con la Unión Europea, acuerdo que Chile firmó hace ya más de una década, en 2002?

¿Cuál es el balance del Mercosur desde ese ya lejano día en Asunción en marzo de 1991 en que se firmó el Tratado de Asunción que lo creó, hasta el día de hoy? ¿Cuáles fueron los objetivos que lo inspiraron? ¿Han sido cumplidos? ¿Cuáles son sus logros y cuáles sus deficiencias?

El propósito de este artículo es responder estas interrogantes. En la primera sección se identifican los cambios en el sistema internacional a los cuales responde el Mercosur; en la segunda se describe el proceso que llevó a establecer la entidad y, en la tercera, las diferentes etapas por las cuales ha pasado desde 1991; en la cuarta, se identifica la naturaleza del problema que ha frenado el crecimiento y el desarrollo de un organismo que despertó tantas esperanzas en su momento. En la última sección, a modo de conclusión, se presentan algunas recomendaciones acerca del camino que el Mercosur debería seguir en el futuro para consolidarse.

Como indican las palabras del presidente Mujica citadas líneas arriba, las dificultades que experimenta el Mercosur no son menores. Sin embargo, como en todo acuerdo regional de envergadura, es indispensable una mirada de *longue durée*, y asumir una perspectiva de largo plazo que permita una evaluación más ponderada y balanceada. La primera década de este siglo fue en muchos aspectos excepcional en América Latina y presumiblemente el rendimiento de las dos mayores economías sudamericanas que conforman el eje estratégico del Mercosur, esto es, las de Argentina y

² Gian Luca Gardini, “Mercosur: What you See Is not (always) what you Get”, en *European Law Journal*, vol. 17, núm. 5, septiembre de 2011, pp. 683-700.

Brasil, algo tuvieron que ver en ello, de lo cual el proyecto mercosuriano no debería estar del todo desvinculado.

Integración regional y entorno global

El Mercosur debe ser visto, ante todo, como la primera y más significativa expresión del nuevo regionalismo que resurgió en América Latina en los noventa y dio ímpetu a un movimiento que muchos consideraban concluido en los ochenta. Ante el auge de la globalización (esto es, el radical aumento en los flujos transfronterizos de bienes, servicios, capitales, datos y productos culturales que se inició a partir de 1980) y el fin de la Guerra Fría, se hizo evidente la necesidad de una nueva estrategia para enfrentar este nuevo entorno. Ello implicó instalar algún tipo de “bisagra” para articular la compleja interacción entre la economía global y sus alzas y bajas, por una parte, y, por otra, las de los países latinoamericanos, grandes, chicos y medianos.

América Latina tiene una larga tradición de proyectos de integración regional, algunos más exitosos que otros. Como Andrew Axline señaló en 1981, “uno de los aspectos más notables de la integración regional latinoamericana ha sido su capacidad de sobrevivir y mantenerse activa y dinámica aun frente a numerosos obstáculos, falencias y fracasos”.³

Hay muchas definiciones de *integración*. En su nivel más básico, ha sido definida como “un proceso de traer o combinar partes en un todo”.⁴ En otras regiones del mundo, como en Europa, marcadas por conflictos internacionales de larga data, la integración regional ha surgido como una herramienta para la paz. América Latina tuvo muy pocas guerras transfron-

³ Andrew Axline, “Latin American Regional Integration: Alternative Perspectives on a Changing Reality”, en *Latin American Research Review*, vol. 16, núm. 1, 1981, p. 176.

⁴ Andrzej Korbinski, “Theory and Practice of Regional Integration: The Case of Comecon”, en Leon Lindberg y Stuart Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971, p. 342, citado en Olivier Dabene, *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2009, p. 5.

terizas durante el siglo XX, lo que no significa que no haya hoy tensiones y diferencias entre los países por motivos territoriales. En todo caso, la construcción de una paz duradera, como fuerza motriz de la integración regional, juega un papel menos significativo en América Latina que en otras regiones del mundo. Como una región estratégicamente marginal, alejada del centro geopolítico que es Eurasia y de los principales teatros de guerra, tampoco se ve amenazada por enemigos externos. Más bien, el principal impulsor de la integración regional ha sido de carácter económico, aunque no cabe subestimar las motivaciones de política interna, sobre las que se volverá más adelante.

Más allá de la inexistencia de amenazas externas, sin embargo, el fin de la Guerra Fría y el cese de la bipolaridad en el sistema internacional pusieron sobre la mesa, por una parte, la necesidad de algún tipo de gobernanza regional del vasto espacio latinoamericano y, sobre todo, sudamericano. Por otra, la emergencia de un nuevo orden internacional subrayó la necesidad de reglas que protegiesen los intereses de las potencias medianas y pequeñas (como lo son la mayoría de los países de la región), en vez de dejarlas a la merced de las grandes.⁵ Así, en los noventa, irrumpe una verdadera ola de actividad multilateral en la región, parte de ella fuera del marco de las instituciones tradicionales del sistema panamericano. En breve, las nuevas democracias de la zona ocuparon los espacios creados tras el fin de la Guerra Fría. Una expresión de ello fue la cooperación política en entidades como el Grupo de Río. Así, 1990 marcó todo un hito en América Latina. Con el regreso de la democracia en Chile, Haití y Paraguay, la democratización llegó a casi todos los países de la región. La crisis de la deuda iniciada en 1982 y la subsiguiente “década perdida” marcaron el fin de la estrategia de desarrollo basada en industrialización vía sustitución de importaciones. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría y el ímpetu adquirido por la globalización subrayaron la necesidad de

⁵ Al respecto, véase Jorge Heine, “Between a Rock and a Hard Place: Latin America and Multilateralism after 9/11”, en Ramesh Thakur, Edward Newman y John Tirman (eds.), *Multilateralism under Challenge? Power, International Order and Structural Change*, Tokio, United Nations University Press, 2006, pp. 483-501.

algún tipo de estrategia regional para enfrentar un escenario internacional en acelerado proceso de cambio.

Una de sus manifestaciones fue el Mercosur, organismo que cambió la dinámica geopolítica de Sudamérica. De una relación competitiva, no siempre amistosa, entre esos rivales tradicionales, Argentina y Brasil, se pasó a una de cooperación.⁶ Para muchos, el impacto inicial de ese cambio sería comparable al que tuvo la creación de la Comunidad del Carbón y del Acero, entre Francia y Alemania, sobre el paisaje geopolítico de Europa en los cincuenta. Y esto nos lleva a los factores específicos que gatillaron la creación del Mercosur.

Origen del Mercado Común del Sur

Es sintomático de esta nueva era de creciente porosidad transfronteriza, en que una separación nítida entre temáticas de la agenda de política exterior y las de la política interna se hace cada vez más difícil, que el factor determinante tras el nacimiento del Mercosur hayan sido el fortalecimiento y la consolidación de la democracia. Como ha demostrado Gardini, no se trató de un *rapprochement* entre dos democracias en ciernes (Argentina y Brasil), sino de una iniciativa de la primera, ya en democracia, hacia un Brasil aún en manos de los militares.⁷ De hecho, las negociaciones comenzaron en 1983, a instancias del gobierno del presidente argentino Raúl Alfonsín, por iniciativa de su canciller, Dante Caputo. El gobierno brasileño del general João Baptista Figueiredo fue receptivo, y el resto, como se dice, es historia.

Toda evaluación del Mercosur tiene entonces que incorporar este dato. El proyecto de esta organización desde sus inicios estuvo asociado a facili-

⁶ Félix Peña, "Mercosur as a Regional and Global Protagonist", Florencia, Robert Schuman Centre for Advanced Studies-European University Institute (RSCAS Policy Paper 2012/1), 2012.

⁷ G. L. Gardini, *The Origins of Mercosur: Democracy and Regionalization in South America*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2010.

tar la transición y luego la consolidación de la democracia. Ello recibió un ímpetu adicional a partir del retorno a la democracia en Brasil, con la toma de posesión del presidente José Sarney (1985-1990). Lo fascinante es que esto no se originó por medio de prácticas democráticas, como habría sido incorporar a representantes de sectores de la sociedad civil a este proceso (llevado a cabo en gran parte por los ejecutivos de ambos gobiernos, en sus más altos niveles, de manera muy vertical), sino que instalando la *idea* de democracia como norte del proyecto.⁸ Fue el posicionamiento de la idea de democracia como meta del Mercosur lo que dio a los líderes de Argentina y Brasil una *Weltanschauung*, una visión de mundo de acuerdo con la cual la vida buena se vive bajo instituciones democráticas; una visión, demás está decirlo, no compartida por sus predecesores autoritarios. La constante asociación en sus declaraciones y pronunciamientos entre una firme creencia en la democracia y la integración regional también jugó un papel importante en movilizar a la opinión pública en favor del Mercosur. En palabras de Gardini, “la integración, se creía, era el instrumento apropiado para consolidar la democracia y promover la modernización y el desarrollo”.⁹

El punto es que la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 entre los cuatro socios fundadores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) fue la culminación de un largo proceso de ocho años de duración entre los dos gigantes sudamericanos, proceso destinado a cambiar el eje de una compleja y a ratos difícil rivalidad entre ambos países, y transformarla en confianza mutua y cooperación. Sólo al final del mismo se adhirieron los otros dos socios (Paraguay y Uruguay); el primero después de la caída del dictador Alfredo Stroessner en enero de 1989.

⁸ Esta sección recoge en parte la argumentación en J. Heine, “Regional Integration and Political Cooperation in Latin America”, en *Latin American Research Review*, vol. 47, núm. 3, 2012, pp. 209-217.

⁹ G. L. Gardini, *op.cit.*, p. 164.

Etapas en el desarrollo del Mercosur, 1991-2013

En este marco se debe insertar el desarrollo del Mercosur en sus ya más de dos décadas de existencia. Además de observar su evolución, ello permite evaluar cómo ha enfrentado sus distintos desafíos.

Auge (1991-1998)

El Tratado de Asunción, al establecer el Mercosur, especifica que el mismo implicará lo siguiente:

- La libre circulación de personas, servicios y factores de producción entre países, por medio, entre otros, de la eliminación de tarifas aduaneras y restricciones no tarifarias en el movimiento de todos los bienes y de toda otra medida equivalente.
- El establecimiento de una tarifa externa común y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o grupos de Estados, y la coordinación de posiciones en foros económicos y comerciales, regionales e internacionales.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Miembros en las áreas de comercio exterior, agricultura, industria, asuntos monetarios y fiscales, tipos de cambio y capitales, servicios, aduanas, transporte y comunicaciones, y toda otra área a acordar, para asegurar una competencia adecuada entre los Estados Miembros.
- El compromiso de los Estados Miembros de armonizar su legislación en las áreas relevantes con el objeto de fortalecer el proceso de integración.

Pese al escepticismo inicial con que fue recibido por algunos,¹⁰ el Mercosur pronto tomó vuelo y logró legitimarse *urbi et orbi*. Lejos de tratar de reeditar los viejos enfoques de la Asociación Latinoamericana de Libre

¹⁰ Chile incluido, que fue invitado a hacerse miembro, pero declinó la oferta. En 1996, pasaría a ser miembro asociado.

Comercio (ALALC) de los años sesenta, jugó un papel pionero en promover el “regionalismo abierto”. Este último, definido como “el proceso de creciente interdependencia a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos comerciales preferenciales como por otras políticas, en un contexto de apertura de las economías y de desregulación, con la meta de incrementar la competitividad de los países de la región”,¹¹ pasaría a ser uno de los elementos definitorios de los noventa en América Latina,

Esto era algo muy distinto al “regionalismo cerrado” de los sesenta que se basaba en la premisa, vinculada a la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), de que los nuevos mercados regionales debían erigir barreras arancelarias cada vez mayores al comercio y la inversión extrarregional. El nuevo regionalismo de los noventa, inspirado en parte en la experiencia de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), estaba asociado al Consenso de Washington y partía de la siguiente base: se trataba de abrir los mercados nacionales y regionales a las oportunidades que ofrecía la economía mundial.

Aunque ambos enfoques comparten una conciencia respecto del enorme potencial del mercado regional y desean potenciarlo para impulsar el crecimiento económico y la producción, su visión del mismo es muy diferente. Mientras el regionalismo cerrado lo considera como un botín que capturar y resguardar a como dé lugar, el abierto lo visualiza como una especie de laboratorio en el cual los países latinoamericanos pueden colocar sus productos y mercancías, antes de acometer el desafío mayor de intentar conquistar los mercados mundiales.

Así como en los ochenta el presidente argentino Raúl Alfonsín y su canciller Dante Caputo encontraron oídos receptivos a sus visionarios planteamientos en sus contrapartes en Brasilia, en los noventa se dio una nueva coincidencia entre las dirigencias de ambos países. Los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1990-2000) y de Fernando Collor de Mello (1990-1993)

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas, 1994, p. 9.

compartían una perspectiva neoliberal respecto del manejo de la economía y dieron un fuerte impulso al comercio y a una acelerada desgracia arancelaria. Ello se tradujo en un verdadero *boom* entre economías que durante demasiado tiempo habían estado limitadas por todo tipo de amarras proteccionistas, y que súbitamente pudieron aprovechar las enormes oportunidades ofrecidas por la apertura comercial provista por el Mercosur. La industria automotriz fue en buena medida el núcleo duro de este auge en el intercambio comercial. Así, las exportaciones intrarregionales se multiplicaron por cinco entre 1990 y 1998, de 4000 a 21 000 millones de dólares (MDD). Brasil vio crecer sus exportaciones al Mercosur de 4.2% del total en 1990 a 15.5% en 1996, y sus importaciones de 11.2% a 15.6% en el mismo periodo.¹²

Después de la profunda crisis económica de fines de los ochenta, Argentina súbitamente se encontró en una época de “plata dulce”. Brasil, ya en plena presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), y tras haber domado la inflación, también prosperaba y crecía gracias a lo que a muchos parecía un gran acuerdo subregional. Chile, al percibir que estaba perdiendo grandes oportunidades, se hizo miembro asociado en 1996, y Bolivia haría lo mismo. Mientras la Comunidad Andina de Naciones (CAN) languidecía, el Mercosur acaparaba toda la atención.

Fue la época dorada del Mercosur, pero no sería de larga duración.

Caída (1998-2003)

Como ocurrió en tantos otros países de la región, sin embargo, las reformas tan cacareadas por el Consenso de Washington (abrir, desregular, privatizar) no fueron la panacea prometida. En breve lapso, el Mercosur fue sacudido por dos fuertes crisis que le harían desandar gran parte del camino recorrido desde su fundación. En 1998, la crisis del real golpeó a Brasil y lo llevó a una drástica devaluación del tipo de cambio y a re-

¹² Andreas Oelsner, “The Institutional Identity of Regional Organization, or Mercosur’s Identity Crisis”, en *International Studies Quarterly*, vol. 57, núm. 1, junio de 2013, p. 122.

percusiones inmediatas en los países vecinos, a los que se les hizo difícil competir con los productos brasileños en estas nuevas condiciones, lo que condujo a una rápida caída en su comercio con ese país. Ninguna de las medidas que Brasilia tomó fue consultada con los demás Estados Miembros, y el Mercosur vio dañada su credibilidad.

Al poco tiempo, Argentina se vería afectada por una crisis aun mayor. En 2000, la política del presidente Carlos Saúl Menem y su ministro de Economía, Domingo Cavallo, de atar el valor del peso argentino al del dólar estadounidense colapsó. Ante el grito que se escuchaba por las calles: “¡Que se vayan todos!”, en 10 días Argentina pasó por cinco presidentes para finalmente entrar en un *default* con cuyas consecuencias vive hasta el día de hoy. El comercio intrarregional cayó nuevamente, y más de alguno dio por muerto al Mercosur, al que los gobiernos de los Estados Miembros dejaron de lado a la hora de enfrentar sus respectivas crisis.

Relanzamiento (2003-2008)

Sin embargo, en contra de la opinión de algunos observadores, al poco tiempo el Mercosur adquiriría nuevos bríos y volvería a ocupar un espacio cercano al que alguna vez tuvo en los noventa.¹³ En esta ocasión, el impulso no provendría de un afán primordialmente comercial, como lo había sido entonces, sino de uno más bien desarrollista. El Mercosur es rescatado por el resurgimiento de la izquierda en la región, algo que se da con especial nitidez entre los países miembros del grupo. Hacia 2008, los cuatro países integrantes estaban gobernados por partidos y coaliciones de izquierda, aunque los casos más significativos serían, naturalmente, los de Argentina (bajo los Kirchner, del ala izquierda del Partido Justicialista, desde 2003 en adelante) y de Brasil (bajo la presidencia de Luiz Inácio “Lula” da Silva, primero, y la de Dilma Rousseff, después, ambos del Partido de los Trabajadores, también de 2003 en adelante).

¹³ Sergio Caballero Santos, “Mercosur, the Role of Ideas and a more Comprehensive Regionalism”, en *Colombia Internacional*, vol. 78, mayo-agosto de 2013, pp. 129-144.

Fue la desilusión con el pobre rendimiento de las reformas de los noventa y el Consenso de Washington lo que llevó al triunfo electoral de partidos y dirigentes de izquierda a lo largo y lo ancho de las Américas, en algunos casos (como en Uruguay, con el Frente Amplio en 2004, y en Paraguay, con la elección de Fernando Lugo a la presidencia en 2008), por vez primera.¹⁴ Lo anterior no significa que estos nuevos gobiernos estuviesen menos comprometidos con la integración regional. Por el contrario, en algún sentido, lo estaban aún más que sus predecesores, con respecto a lo cual expresaban un compromiso, al menos retórico, aun mayor con lo que se suele llamar “la Patria Grande”. Sin embargo, este regionalismo, que cae bajo la rúbrica de lo que se ha denominado *regionalismo posliberal*, es de un corte muy distinto al anterior.

Mientras el regionalismo abierto ve en el libre comercio el camino a la prosperidad y al progreso, en la jibarización del Estado la receta a seguir y en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovida por Estados Unidos, la mejor forma de insertar a América Latina en la economía mundial, esta otra perspectiva asume una óptica muy distinta.

Por encima del comercio, el regionalismo posliberal prioriza el desarrollo; plantea que sólo es posible a través de un Estado empoderado y potenciado, y no en uno cuyas funciones hayan sido privatizadas o tercerizadas. Más que ceder a Estados Unidos, la definición del tipo de inserción internacional de los países de la región se adscribe a una visión con mayor autonomía, que pasa por la identificación de Sudamérica como un nuevo espacio con características *sui generis*, de una parte, y, de la otra, por la creación de una identidad latinoamericana más amplia, que contemple organizaciones y proyecciones con un protagonismo regional más decisivo.

En este marco, los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2011) jugaron un papel clave en el relanzamiento del Mercosur al poco tiempo de asumir sus respectivos cargos. Como ha

¹⁴ Véase Andrew F. Cooper y J. Heine (eds.), *Which way Latin America? Hemispheric Politics Meets Globalization*, Tokio, United Nations University Press, 2009.

señalado Gardini, a lo largo de 2003, en la cumbre presidencial del Mercosur en Asunción, primero, y en el así llamado Consenso de Buenos Aires, después, una serie de iniciativas expresan este nuevo espíritu. Ellas incluyen el “Objetivo 2006” propuesto por Brasil para materializar la unión aduanera y la eventual creación de un Instituto Monetario. El Consenso de Buenos Aires, por otra parte, afirma el derecho de los pueblos al desarrollo y el papel clave del Estado en la conducción de las políticas públicas, así como la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional.¹⁵ En términos de la institucionalidad del Mercosur, ello se traduce, en 2004, en el establecimiento de un Tribunal de Revisión, de un Fondo de Convergencia Estructural (Focem) y del Parlamento del Mercosur (Parlasur).

A su vez, junto a este mayor énfasis en su dimensión política y social —por encima de lo comercial—, el Mercosur adquiere un mayor protagonismo en materia de su proyección exterior. El año 2003 es un punto de inflexión en los esfuerzos de la diplomacia brasileña por frenar el ALCA, proyecto eje en la política de Estados Unidos hacia la región, y en la creación de un espacio político sudamericano, del cual el Mercosur es su “núcleo duro”. En esta tarea, Argentina es socio clave. De hecho, en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005, el ALCA muere. La creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), formalizada en 2008 y cuya primera presidencia *pro tempore* ejerce Chile, es parte de este diseño. Si bien hay quienes ven algún grado de competencia (si no duplicación de funciones) entre el Mercosur y el Unasur, ello no necesariamente es así. El Unasur es una entidad esencialmente política, un foro de los países del subcontinente sudamericano, mientras que el Mercosur sigue siendo, con todas sus dificultades y limitaciones (y por mucho que le falte para llegar a esas metas), un proyecto de unión aduanera que aspira a llegar a ser un mercado común.

¹⁵ G. L. Gardini, *op. cit.*, p. 689.

Estancamiento (2009-2013)

Tras haber retomado su ímpetu inicial, si bien con un sello distinto, después de las crisis del cambio de siglo, el Mercosur volvió a ser golpeado, esta vez por la crisis financiera de 2008-2009. Las palabras del presidente Mujica respecto de que el Mercosur estaría siendo hecho “añicos” por las políticas de Argentina, citadas al inicio de este artículo, reflejan la frustración de los socios menores del grupo con las políticas de los mayores, pero aluden también a un problema más amplio. Al margen de la falta de avances hacia la materialización de la unión aduanera (22 años después de su creación) en una entidad que, para todos los efectos, sigue siendo una zona de libre comercio más que otra cosa, sería dable pensar que una agrupación de integración subregional de tan larga data desarrollaría al menos ciertos mecanismos de resolución de conflictos para resolver diferendos entre los Estados Miembros, y disminuiría los niveles y la magnitud de estos últimos. Sin embargo, no ha sido el caso.¹⁶

El diferendo entre Argentina y Uruguay en relación con la planta papelera en el río Uruguay, que no pudo ser resuelto al interior del Mercosur, es emblemático de ello. El caso no sólo terminó en la Corte Internacional de Justicia en La Haya, sino que, aun después del fallo de esta última, ha seguido enturbiando la relación entre ambos países, con todo lo que ello implica.¹⁷

La incorporación de Venezuela al Mercosur es otro ejemplo de la inoperancia de los mecanismos de toma de decisiones al interior de la entidad. Si bien esta incorporación fue aprobada en 2006, se materializó hasta 2012. Durante todo ese periodo, el Parlamento de Paraguay se negó a ratificarla. La misma sólo pudo efectuarse una vez que Paraguay fue suspendido de la organización en 2012.

¹⁶ Mahrukh Doctor, “Prospects for Deepening Mercosur Integration: Economic Asymmetry and Institutional Deficits”, en *Review of International Political Economy*, vol. 20, núm. 3, 2013, pp. 515-540.

¹⁷ Sobre el conflicto en torno a la papelera en el río Uruguay, véase Ricardo A. Gutiérrez y Gustavo Almeida, “Global Production, Local Protest and the Uruguay River Pulp Mills Project”, en J. Heine y R. Thakur (eds.), *The Dark Side of Globalization*, Tokio, United Nations University Press, 2011.

En estos años el Mercosur se ha visto también afectado por dos factores adicionales. Por una parte, Brasil ha comenzado a dar mayor prioridad a su proyección global que a sus compromisos regionales. Su participación en entidades como el Grupo de los 20 (G20), los BRICS y el Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA), y su creciente presencia en África reflejan esta ampliación del espacio de acción de Itamaraty. Y no es obvio que el Mercosur le sea funcional para ello. Dado el peso desproporcional que este país tiene al interior de la entidad, toda pérdida de interés de Brasilia repercute.

Y así como Brasil se ha volcado cada vez más hacia afuera de la región, Argentina lo ha hecho cada vez más hacia sí misma, en un proteccionismo rampante que no facilita el libre intercambio comercial al interior del Mercosur, ni con ningún otro país. De este modo, no es de sorprender que un ente tan reciente como la Alianza del Pacífico, con países desparramados por todas las Américas, que no cuentan con la contigüidad territorial de los integrantes del Mercosur, y cuyo comercio intrarregional no supera tres por ciento de su comercio total, haya generado tanto interés en países como Estados Unidos, Canadá y los integrantes de la Unión Europea, que ven en la Alianza del Pacífico la promesa de algo que habrá de realizarse al interior del Mercosur.

La naturaleza del problema

El Mercosur sigue siendo un referente clave en los esquemas de integración en América Latina. De acuerdo con algunos indicadores, sería el cuarto mayor del mundo, en términos de la suma del PIB de sus Estados Miembros. La incorporación de Venezuela en 2006 (que no se materializó hasta 2012) no habría sino ratificado esta condición. La progresiva institucionalización de la entidad, por medio de la creación del Parlasur, el Focem y el Tribunal Permanente de Revisión, ha despertado la esperanza de que el Mercosur pueda finalmente dar el salto hacia adelante que tanto se ha esperado y convertirse en el gran proyecto integrador de Sudamérica. Testimonia la solidez del proyecto que haya logrado sobrevivir a dos crisis

mayores, como las de fines de los noventa (primero en Brasil y luego en Argentina) y la crisis financiera internacional de 2008-2009. El grado de integración de la industria automotriz entre Argentina y Brasil es otro indicador de la creciente imbricación entre dos de las economías más industrializadas de la región.

Con esto en mente, es difícil contemplar grandes avances hacia el crecimiento y el mayor desarrollo institucional del Mercosur en el futuro inmediato, mientras persistan dos obstáculos.

Como ya se ha señalado, el mérito y el gran aporte del Mercosur ha radicado en el cambio que ha introducido en la naturaleza de la relación entre los dos gigantes sudamericanos: Argentina y Brasil. Una relación de colaboración enmarcada por el Mercosur ha reemplazado la tradicional rivalidad entre ambos. Ello no ha podido sino tener efectos positivos sobre la dinámica geopolítica y geoeconómica en Sudamérica. Los procesos de integración regional, sin embargo, requieren avanzar para mantenerse vivos y vigentes, y en eso el Mercosur no ha logrado establecer un ritmo sostenido de progreso; más bien ha caído en el síndrome de “un paso adelante, dos atrás”, que lo ha llevado a su actual condición crítica.

La pregunta obvia es a qué se debe esto en una entidad de casi un cuarto de siglo de existencia. Es difícil dejar de concluir que la responsabilidad recae en los dos socios mayores (Argentina y Brasil), si bien por razones distintas. En el caso de Brasil, se trata de la reticencia a aceptar el establecimiento de mecanismos de resolución de controversias que permitan dirimir las diferencias al interior del organismo. Ello está vinculado a un tema más amplio, relativo al carácter intergubernamental del Mercosur, que dista mucho de estar en condiciones de pasar a ser una entidad supragubernamental. Esto significa que las diferencias existentes deben ser resueltas en tratos directos entre los Estados Miembros, en ocasiones al más alto nivel (esto es, en las cumbres presidenciales), en los cuales la potencia mayor tiene todas las de ganar. Brasil no tiene el monopolio en esta actitud, común en los procesos de integración en la región, en que la diplomacia presidencial, con todos sus inconvenientes, es la preferida. Pero en el caso del Mercosur, ello se hace notar especialmente, y sus consecuencias están a la vista. Como el miembro mayor y principal beneficia-

rio de la proyección internacional de éste, Brasil debería estar dispuesto a asumir los costos de un proyecto de integración de esta índole, tanto en materia de recursos, como de eventual cesión de soberanía, como lo ha hecho Alemania en la Unión Europea (UE). El tema no es fácil, ya que si bien Brasil es, de lejos, el país más grande en materia de territorio, población y tamaño absoluto del PIB, su ingreso per cápita y su índice de desarrollo humano es inferior al de Argentina y Uruguay, lo que lleva a Brasilia a argumentar que no tiene por qué subsidiar a países más ricos. Dicho eso, todo liderazgo tiene costos e implica tomar opciones.

En Argentina, por otra parte, el problema es tal vez más coyuntural, aunque no menos real. La política proteccionista que ha aplicado el gobierno argentino durante esta última década, con medidas tan extremas como exigir como requisito para que empresas importen insumos y productos, el que exporten otro tanto, genera dificultades para los otros Estados Miembros, en una época en que enfoques de ese tipo se han dejado atrás. Los enormes recursos naturales de los que dispone Argentina y su mano de obra altamente calificada hacen que el país siga creciendo a altas tasas; sin embargo, para los efectos del Mercosur, la naturaleza impredecible de este enfoque ha pasado a ser un obstáculo no menor para su propia gestión económica, algo especialmente válido para Paraguay y Uruguay.

A modo de conclusión: Brasilia entre el Cono Sur y el Sur Global

Los organismos internacionales tienden a eternizarse en el tiempo y su mera supervivencia no necesariamente refleja que hayan tenido éxito. La inercia organizacional actúa por sí sola. Los 22 años de existencia del Mercosur deben entonces aquilatarse en su justa medida. Haber podido enfrentar dos grandes crisis en el lapso de una década y recuperarse de ellas es loable, como lo es haber cambiado el eje de la relación entre Argentina y Brasil y creado un polo de integración en el Cono Sur. Durante mucho tiempo, el declinar de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el perfil distinto de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra

América (ALBA) implicaron que el Mercosur, para todos los efectos, no tenía competencia y podía subsistir por el mero hecho de agrupar a las dos mayores economías sudamericanas y constituir así un poderoso imán para la inversión y el comercio internacional. La incorporación de Venezuela en 2012, sin embargo, abrió una nueva etapa, con efectos mixtos e impredecibles. Por una parte, amplió el Mercosur y abrió un nuevo mercado para la industria argentina y brasileña, con todas las ventajas que ello significa. Dado el tamaño de la economía venezolana, esto no es algo menor. Por la otra, no deja de afectar la identidad del Mercosur,¹⁸ al introducir la compleja variable de la Venezuela posterior a Hugo Chávez, en momentos en que dos de los Estados Miembros expresan su descontento con la institucionalidad mercosureña. A lo impredecible de la política económica argentina, se agrega la variable aún más impredecible de la política económica venezolana. Dada la fragilidad y precariedad de las instituciones del Mercosur, ello es especialmente preocupante.

A estos desafíos internos, cabe agregar uno de índole externa. Con todas sus limitaciones, en su corta existencia, la Alianza del Pacífico se ha perfilado como una alternativa de integración regional en América Latina. Este mecanismo de integración regional pareciera encarnar, con su dinamismo y disposición a avanzar hacia una remoción de las trabas a los flujos comerciales, de inversión y de personas, todo lo que el Mercosur en algún momento prometió, pero no cumplió. En ese sentido, lo que podríamos llamar la “alternativa inercial”, esto es, seguir meramente “con el vuelo”, sin grandes iniciativas, empantanado en negociaciones comerciales (como las que hay con la UE) que no van a ninguna parte, y entregado a la merced de decisiones arbitrarias de los gobiernos de los países miembros, pareciera ser cada vez más una opción agotada para el Mercosur, que lo puede llevar a la irrelevancia.

Tal como Alemania ha sido el gran campeón de la integración europea, poca duda cabe que el único país miembro que puede sacar al Mercosur de su inercia es Brasil. Ha sido precisamente Brasilia la que más se

¹⁸ Sobre la identidad del Mercosur, véase A. Oelsner, *op. cit.*

ha resistido a avanzar hacia una mayor institucionalización del Mercosur y asumir los costos de compensaciones y pagos de transferencias que han llevado a la UE a su sitial actual. Es posible que la política exterior brasileña tenga otras prioridades, como su posicionamiento en el Sur Global, más que en el Cono Sur. Por otra parte, ambas cosas no son necesariamente incompatibles, y un Mercosur exitoso sería una gran carta de presentación de Brasil tanto en África como en Asia, así como en el resto del mundo.