



**UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21**  
Seminario Final

Trabajo Final de Graduación

La Política de Brasil hacia Sudamérica:  
El Rol de las Organizaciones Regionales en la Construcción de Liderazgo

Lucas Augusto van der Velde  
Licenciatura en Relaciones Internacionales  
RIN 339

Coordinadora del Seminario Final: Lic. Paola Baroni

Octubre 2009

Dedicado a mi padre, quien desde su ausencia  
es una fuente constante de inspiración.

*Agradecimientos*

En primer lugar quiero agradecer a mi madre, sin cuyo sacrificio nada de esto habría sido posible. Pero de una forma más general quiero agradecer a toda mi familia quien me ha apoyado desde el comienzo de este largo proceso.

Luego, agradezco a los profesores Rómulo Montes y Maricé, por haberme acompañado en este trayecto final de la carrera y por haberme guiado a través de sus correcciones.

A continuación, me gustaría incluir dentro de estos agradecimientos a mis amigos, a todos aquellos que desde su espacio contribuyeron para la construcción del TFG. De una manera especial me gustaría mencionar a Santi Calvo, Vero, Ceci y Caro por su apoyo constante.

Por último, me gustaría mencionar a Van Haaren Funds y a Oom Karol por haber invertido en mi formación.

A todos ustedes, gracias.

## Resumen Ejecutivo

En la actualidad, se asiste a un fenómeno nuevo, en el que potencias de nivel medio pretenden ocupar un espacio mayor dentro de las relaciones internacionales mediante la toma de responsabilidades a nivel regional. Una de estas potencias nuevas es Brasil, Estado que, pese a sus dimensiones, geográficas y económicas, no había logrado transformarse en un actor de peso dentro del sistema internacional. Sin embargo, desde la elección de Luiz Inácio “Lula” da Silva a fines de 2002 esta situación ha comenzado a modificarse. Este cambio se ha gestado a partir de una mayor participación de Brasil en los asuntos sudamericanos, fundamental, pero no únicamente, a través de la institucionalización de las relaciones con sus vecinos.

En el presente TFG se analizará esta tendencia dentro de la que ha sido la experiencia de integración regional sudamericana más exitosa hasta el momento: el MERCOSUR, el cual además representa el espacio de mayor institucionalización de Sudamérica. Por otro lado, para lograr una comprensión adecuada, se analizarán las relaciones de Brasil con sus vecinos en atención al concepto de liderazgo internacional.

## Abstract

Nowadays, a new pattern for international relations is emerging; one in which intermediate powers gain new spaces for exercising their influences through the assumption of responsibilities in their regions. One of these new powers is Brazil, a country that, notwithstanding its geographical and economic dimensions, had failed to achieve a greater role in the international system in the past. However, this situation began to change after the election of Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva as the President by the end of the year 2002. These modifications had been possible thanks to a more active Brazilian participation in South American issues, mainly, but not only, the institutionalization of its relations with its neighbors.

This TFG aims to analyze this trend in the so far most successful South American regional integration experience: the MERCOSUR. This imperfect custom union also represents the region’s most institutionalized space, there lies its importance. On the other hand, in order to achieve an adequate understanding of how the relations between Brazil and its neighboring countries work, they will be studied considering the concept of international leadership.

## Índice

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
---------------------	----------

---

<b>MARCO TEÓRICO</b>	
Puntos en Común	11
Puntos en Discordia	12

---

<b>MARCO METODOLÓGICO</b>	<b>17</b>
---------------------------	-----------

---

<b>PARTE 1: LIDERAZGO</b>	
---------------------------	--

---

<u>Capítulo 1: Estado de la Materia</u>	<b>20</b>
Brasil y el Liderazgo	20
Los Obstáculos al Liderazgo Brasileiro	21
Las Potencialidades de Brasil	24
Brasil y el MERCOSUR	28
A modo de cierre	31
<u>Capítulo 2: Consideraciones Teóricas Generales</u>	<b>33</b>
Seis Preguntas sobre el Liderazgo	33
Definición de Liderazgo	49

---

<b>PARTE 2: Revisión Histórica</b>	
------------------------------------	--

---

<u>Capítulo 3: El Liderazgo a priori</u>	<b>52</b>
Condiciones Previas	52
El Peso de Brasil	52
La Política Exterior	56
El Elemento Volitivo	57
El propósito Social	59
Comentarios Finales	63
<u>Capítulo 4: El MERCOSUR. Problemas y Evolución</u>	<b>64</b>
La Construcción de una Nueva Agenda Interna: Los Objetivos 2006	65
La Integración Comercial: El Fortalecimiento de la Unión Aduanera	69
Arancel Externo Común	69
El Comercio de Servicios en el MERCOSUR	73
Conflictos Bilaterales	75
Unión Comercial: Crítica de los Avances	80

La Integración Física: la Iniciativa IIRSA	83
La Integración Solidaria: El Tratamiento de las Asimetrías	88
Introducción a la Materia	88
El Tratamiento de las Asimetrías en el MERCOSUR	89
El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR	91
Evaluación del Tratamiento de las Asimetrías	93
Las Modificaciones Institucionales: ¿Un paso hacia la Supranacionalidad?	97
El Tribunal Permanente de Revisión	98
El Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR	99
La Secretaría Técnica	100
La Facilitación en la Incorporación de Normas	101
El Parlamento MERCOSUR	101
Los Avances Institucionales en Perspectiva	102
Reflexiones Finales del Capítulo 4	104
<u>Capítulo 5: el MERCOSUR como Actor Internacional</u>	106
El Área de Libre Comercio de las Américas	107
Las Negociaciones con la Unión Europea	111
La Ronda de Doha	115
Crítica de los Avances en las Negociaciones	117
<hr/> <b>CONCLUSIONES</b>	120
El Liderazgo de Brasil	120
El MERCOSUR como base de la Inserción Internacional de Brasil	127
<hr/> <b>BIBLIOGRAFÍA</b>	129
<hr/> <b>ANEXOS</b>	136
Tablas Estadísticas	136

## Introducción

En los años que transcurrieron desde los ataques del 11 de septiembre grandes e importantes modificaciones han ocurrido en el sistema internacional. Se trató de cambios profundos que nadie habría podido intuir. Estados Unidos, la nación más poderosa del globo, merced a la fallida Guerra contra el Terrorismo, ha perdido lugar frente a diferentes potencias regionales que, sin intentar balancearlo, buscaron ganar influencia dentro de las relaciones internacionales. Es el caso de India, China y Rusia, pero también el de Sudáfrica y Brasil. Cómo puede observarse se trata de países medios, de población numerosa, una gran extensión territorial y una creciente relevancia económica.

En el presente TFG se estudiará la estrategia llevada adelante por uno de estas “nuevas” potencias: Brasil. Se buscará entender el camino elegido durante la primera gestión de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2006). Al respecto existen numerosas razones que permiten comprender la importancia de éste período en particular. En efecto, fue un período de cambios, no sólo dentro de Brasil, sino también a nivel regional.

A nivel regional se dio una importante coincidencia de valores entre los países sudamericanos. El fracaso de las políticas neoliberales y la crisis desencadenada tras su aplicación generó un terreno fértil para el surgimiento de gobiernos de izquierda. Sin embargo, el giro no significó una coincidencia total de valores, ni la formación de una identidad común. Por el contrario, los objetivos nacionales continuaron siendo prioritarios en los diseños de política (Moniz Bandeira en Pereira 2006:3; Cervo 2009:9).

Al interior de Brasil, la llegada de Lula al poder representó un gran cambio simbólico en aquel país. Luego de tres intentos frustrados por acceder al Palacio de Planalto, finalmente el líder sindical tenía la posibilidad de gobernar Brasil. En política exterior, si bien se mantuvieron los lineamientos generales adoptados durante el último año de la presidencia de Cardoso, es posible mencionar cambios en la orientación y en el tono dados a los diferentes temas de la agenda.

La primera diferencia entre las dos administraciones se refiere al multilateralismo más activo con el que se asocia al gobierno de da Silva. Mientras que durante el período de Cardoso las instituciones eran vistas como un resguardo frente a las pretensiones de los Estados más poderosos, con la llegada de Lula comenzaron a ser utilizadas como un instrumento para

consolidar la posición internacional de Brasil y promover sus demandas. Es por ello que se habla de un paso del multilateralismo defensivo a uno afirmativo de los derechos (Villa y Viana 2008:17 y ss). La inserción de Brasil en el sistema internacional, entonces, se basó fundamentalmente en su actuación en diferentes foros, entre los que se destacan el G-20 en el seno de la OMC y el Foro IBSA que reúne a las potencias emergentes.

Una segunda diferencia radica en la renovada importancia que se le otorgó al Sur. Esta se materializó en una serie de iniciativas, como los ya mencionados foros que permiten la expresión de los países en vías de desarrollo. Pero también en acciones diplomáticas de menor perfil como son negociaciones con gran parte del mundo en desarrollo, no sólo en materias comerciales sino también busca la cooperación dentro de los llamados temas “soft” de la agenda internacional, como la ayuda al desarrollo, la transferencia de tecnología, entre otros (Villa y Viana 2008:14 y ss.). Este activismo se basa en la idea de capitalizar el prestigio del que goza “Lula” debido a su origen humilde y a su actuación sindical.

Como puede observarse hay un punto en el que ambas tendencias convergen y es en el trato que recibió Sudamérica en la formulación de la política exterior. En efecto, esta región tuvo un lugar privilegiado tanto en el discurso como en el accionar durante la administración de da Silva. La agenda sudamericana se articuló en torno a los dos ejes mencionados. Por un lado, se intensificó el contacto con los países vecinos. Ello puede apreciarse en gestos simbólicos, como por ejemplo que “Lula” haya visitado a todos los países sudamericanos en el primer año, y que a su vez haya recibido a todos los mandatarios. Pero además existieron medidas concretas de acercamiento hacia los vecinos, en particular en la defensa de la democracia en sus países. Esto fue hecho patente en la creación del Grupo Amigos de Venezuela, frente al intento de golpe de Estado en aquel país, y en la ayuda brindada a Bolivia, tanto antes de la caída del gobierno de Sánchez Losada como en la transición hacia la asunción de Evo Morales.

Por otro lado, la política de Brasil hacia Sudamérica también estuvo marcada por un deseo de una mayor institucionalización, un deseo de aumentar el número y la calidad de las instituciones en la región. Ello se tradujo en iniciativas concretas para la revitalización del MERCOSUR, algunas con más éxito que otras; en el mayor acercamiento con la CAN, que incluyó la firma de tratados para la creación de una zona de libre comercio sudamericana y en la creación del UNASUR, que representa un nuevo avance en la integración regional, no tanto en materia económica-comercial sino principalmente a nivel político y social.

Si bien es coincidente con los ejes que el gobierno de da Silva planteó para su inserción en el sistema internacional, la política sudamericana de Brasil no deja de presentar algunos interrogantes. En particular, por qué se retomaría un camino que en el pasado ha sido infructuoso o por lo menos no ha arrojado los resultados esperados. De las experiencias de integración latinoamericanas, ninguna ha logrado satisfacer las expectativas de los actores involucrados. Ni el ALALC, devenido en ALADI, ni la CAN, ni siquiera el MERCOSUR,

muchas veces considerada la experiencia regional más exitosa, pueden ser entendidas como empresas con un éxito indiscutible. Al contrario, las disputas bilaterales han sido moneda corriente y las amenazas de retiro (efectivizadas en contadas ocasiones) son una constante. En síntesis, la pregunta es por qué seguir invirtiendo recursos (tiempo, dinero, capital político) en el desarrollo de instituciones regionales.

Esta pregunta necesita al menos de dos respuestas, una de orden teórico y otra de carácter más práctico. En el presente TFG se abordarán sucesivamente ambas cuestiones. Para ello, se trabajará con un concepto particular y poco desarrollado en el estudio de los Estados menores: el concepto de liderazgo.

Sin embargo, antes de comenzar con una explicación de este concepto es necesario demostrar cómo este ha sido utilizado para explicar la actuación de Brasil durante el primer gobierno de da Silva. Por lo tanto, el primer capítulo indaga sobre la pertinencia de emplear el concepto de liderazgo para explicar la política exterior brasilera. Es decir, se buscará saber si la idea de liderazgo ha sido aplicada a Brasil por otros analistas y, en particular, de qué forma se ha abordado el tema. Así, la lectura de los diferentes autores permitirá revisar cuáles han sido los problemas, o las dificultades, detectados en sus enfoques, de los cuales se derivará la necesidad de emplear uno propio.

Este enfoque original sobre el liderazgo será desarrollado en el segundo capítulo. Para esta tarea se emplean elementos de las dos corrientes que durante largo tiempo han dominado los debates de las relaciones internacionales: el realismo y el neoliberalismo institucional. Mediante la combinación de ambas se puede explicar que el liderazgo se refiere a las posibilidades, así como a la praxis, de un Estado que pretende alterar el esquema de relacionamiento actual en un intento por mejorar su posición relativa. Es una acción que se realiza en el presente, pero que, fundamentalmente, está orientada hacia el futuro. Al respecto, es posible realizar una analogía entre el liderazgo y una apuesta, en el sentido de la incertidumbre que rodea al porvenir.

Con el concepto de liderazgo en mente, es posible realizar una primera respuesta a la pregunta del párrafo anterior, respuesta que servirá de hipótesis al presente TFG. La inversión de Brasil en instituciones regionales, en particular en el MERCOSUR, tiene como meta el fortalecimiento de su liderazgo regional y la consolidación de su posición, tanto en el presente como hacia el futuro.

Para poder probar la validez de estas ideas es necesario comenzar con una idea concreta de qué es exactamente el liderazgo ¿Se trata de una cualidad de los actores o una función que éstos desempeñan? ¿O ambas cosas? En cualquier caso, es necesaria una base que permita comprender mejor el fenómeno. Por otro lado, es necesario entender las formas en las que el liderazgo se relaciona con las instituciones, de no hacerlo sería imposible saber si la inversión en el MERCOSUR se justifica racionalmente. Estos temas serán abordados en el segundo capítulo.

La lectura de los diferentes autores servirá, además, como eje ordenador de la segunda parte del TFG. En ella se analizará la historia reciente de Brasil, en particular su accionar en el MERCOSUR, para comprobar la adecuación de los conceptos a la realidad y, en última instancia, para verificar si Brasil ha ejercido algún tipo de liderazgo para la consolidación del organismo regional. Esta segunda parte se dividirá en tres capítulos, que abordarán, de manera sucesiva los elementos considerados indispensables para el ejercicio del liderazgo desde la teoría de las relaciones internacionales.

En la primera se trabajará la cuestión de si el Estado tiene el respaldo necesario, si está asentado sobre bases firmes que le permitan desempeñarse como un líder. En otras palabras, se analizará si Brasil cumple con las condiciones para ejercer aquel rol. En este tercer capítulo se trabajará con los aportes realizados por los teóricos realistas.

A continuación, se trabajará la historia del MERCOSUR durante el primer gobierno de Luiz Inácio da Silva, sus avances y sus problemas. En particular se estudiará la forma en la que Brasil se desempeñó en las negociaciones internacionales, tanto a través de sus propuestas como de los resultados alcanzados. En parte, ello permitirá saber si Brasil ha logrado obtener los resultados deseados en su accionar dentro del organismo, si su capacidad de liderar, estudiada en los capítulos anteriores desde la teoría y desde sus potencialidades, ha tenido su correlato en cuestiones concretas.

El análisis de la historia reciente de Brasil y del MERCOSUR demandará dos capítulos. El primero de ellos se abocará a los avances realizados en la agenda interna del bloque. Vale recordar que si bien el mismo ha recorrido un largo camino desde su creación, aún no ha logrado alcanzar los objetivos del Tratado de Asunción, según son definidos en su artículo primero; por lo que el análisis de las modificaciones que el MERCOSUR experimentó en éstos años es una muestra del compromiso de los Estados, y en particular Brasil en su calidad de Estado y economía mayor, con la institución.

En el último capítulo se estudiarán los procesos negociadores en los que el MERCOSUR, considerado como bloque o como conjunto de Estados independientes, participó durante el período. Dado el gran número de negociaciones en las que el MERCOSUR se involucró durante este período y la consecuente necesidad de realizar un recorte, se priorizarán las negociaciones entabladas con los Estados desarrollados en sus tres frentes: el ALCA, las negociaciones bilaterales con la UE y la Ronda de Doha. Se trata de un capítulo de especial importancia, no sólo por la relevancia que el sector externo siempre presentó para el bloque, sino también porque es allí dónde se expresan los deseos brasileños del paso a un liderazgo afirmativo.

Tras el análisis de las negociaciones, comienzan las conclusiones en las cuales se explorarán de forma sintética las causas del liderazgo brasileiro, cómo el mismo ha sido utilizado para modificar las relaciones entre los diferentes Estados de la región y cuáles son los límites de este liderazgo.

## Marco teórico

Antes de comenzar cabe aclarar que no se trata de un marco teórico propiamente dicho. Por el alcance y la amplitud del tema a analizar se ha optado por utilizar un marco conceptual, lo que permite extraer conceptos de diferentes teorías y aplicarlos al estudio de un tema específico. En el presente TFG se utilizarán principalmente conceptos de las teorías que dominaron por largo tiempo el campo de las relaciones internacionales: el realismo y el liberalismo institucional.

Si bien el debate entre ellas es histórico y puede remontarse a los orígenes de la disciplina, desde finales de la década del 80 se ha producido un acercamiento de posiciones. El mismo ha surgido a raíz del trabajo de Keohane, quien partiendo de los conceptos realistas ha logrado demostrar que la cooperación interestatal no sólo es posible, sino que resulta la mejor alternativa.

El marco conceptual constará, entonces, de dos partes. En la primera de ellas se analizan los puntos en común a las dos teorías, es decir aquellos supuestos sobre los que no existe conflicto. A continuación se mencionarán las áreas en las que el consenso no ha sido forjado. Aquí se presentarán sintéticamente los puntos de vista de cada parte y llegado el punto se explicitará la postura adoptada en el presente TFG. De más está decir que se trata de una exposición sintética, introductiva, de ambas teorías, no se pretende analizar todas las variaciones dentro de cada una de ellas ni todos los autores posibles. Lo que sí se pretende es presentar los conceptos con los cuales se trabajará más adelante, de manera tal que puedan ser entendidos dentro de su contexto.

### Puntos en común

En 1984, el libro “After Hegemony” de Keohane marcó un punto de inflexión. Fue el comienzo del acercamiento entre el liberalismo y el realismo. Si bien estas teorías no pueden considerarse como opuestas (Baldwin 1993:10), es cierto también que muchas veces difirieron respecto al análisis de sistema internacional. En el citado libro, Keohane adopta por primera vez los supuestos de los teóricos realistas, sin por ello llegar a las mismas conclusiones que éstos. Pero, ¿Cuáles son estos postulados?

En primer lugar, se acepta al Estado como el principal actor dentro de las relaciones internacionales. No se niega que existan otros actores como las organizaciones internacionales,

gubernamentales o no, o las empresas, ni tampoco que ellas tengan alguna relevancia a nivel internacional. Sin embargo, se acepta que los Estados son los principales actores del sistema. Es sobre ellos que recaen las decisiones respecto al ordenamiento internacional y son ellos quienes generan cambios en el sistema.

En segundo lugar, también se acepta la metodología realista para el análisis de las relaciones internacionales. Ello implica la aceptación de una metodología positivista, que pretende llegar a conclusiones acerca de una realidad observable y verificable extraña al investigador. Pero además implica aceptar una serie de supuestos concernientes al comportamiento estatal. Es decir, se reconoce a los Estados como dotados de una racionalidad instrumental; o sea, son capaces de decidir con arreglo a fines y mediante un cálculo de costo-beneficio, de carácter puramente egoísta. Los Estados no actúan, entonces, de manera altruista ni tampoco realizan sacrificios por el bien común. Cada uno, por el contrario, busca maximizar su seguridad y el bienestar de sus ciudadanos.

Retornando a la racionalidad instrumental, el reconocimiento de su importancia en la toma de decisiones no supone ignorar los límites de esta. Los Estados rara vez se encuentran en condiciones de tomar la mejor decisión. Sea por dificultades en el acceso a la información, la incertidumbre que rodea a los resultados, o por trabas nacidas del funcionamiento mismo del Estado, existen obstáculos que no permiten una racionalidad perfecta.

Por último, se acepta el presupuesto realista de que el poder se encuentra en el seno de la política internacional. Es él el premio por el que los Estados compiten, y es él quien permite a un Estado alcanzar sus objetivos de política exterior. Los Estados compiten entre sí por acumular poder, y así aumentar sus posibilidades de supervivencia. Aceptar la importancia del poder, es, en este caso, también aceptar las consideraciones respecto a la estructura del sistema internacional tal como la conciben los teóricos (neo)realistas, es decir, como una variable independiente que afecta el comportamiento estatal. Sin embargo, la aceptación de la estructura realista no es acrítica; por el contrario, se la reconoce como un concepto que en el mejor de los casos necesita aún más desarrollo. Además, si bien se acepta la centralidad de la estructura, esa posición sería compartida con otros elementos, por ejemplo las convenciones.

### Puntos en discordia

Pese a este acercamiento, todavía persisten las diferencias entre ambas escuelas de pensamiento. La valoración de las motivaciones estatales, los efectos de la anarquía o la importancia de las ganancias absolutas y de las relativas al momento de iniciar la negociación, son temas en los que aun no se ha conseguido el consenso.

En líneas generales, gran parte del debate entre los teóricos realistas y los neoliberales gira en torno a dos elementos centrales del presente TFG: las posibilidades de cooperación y la

importancia de las instituciones a nivel internacional. En particular, los realistas defienden que la cooperación es difícil de lograr, dado que cada Estado se encuentra en una búsqueda constante de su propio beneficio a expensas de los demás. El pensamiento es el correspondiente a un juego de suma cero, en el cual todo aquello que un Estado gana representa una pérdida para el otro. Es una lógica basada en la idea de una competencia por apropiarse recursos de poder, recursos que resultan ser escasos.

Por el contrario, desde el institucionalismo neoliberal, partiendo de las mismas motivaciones estatales, se pretende demostrar que la cooperación es una alternativa razonable. Para ello indaga sobre las razones que permiten la cooperación en un ambiente anárquico. Dentro de esta explicación se destaca la importancia de las instituciones, a punto tal que se afirma que sin éstas la cooperación sería imposible.

Los realistas, por su parte, son más escépticos al estudiar las instituciones y les asignan un rol marginal en la política internacional. Estos definen a las instituciones como un conjunto de reglas que describe la forma en la que los Estados deberían competir y cooperar<sup>1</sup>. Dada la naturaleza anárquica del sistema internacional, en particular la ausencia de mecanismos de control, de verificación del cumplimiento de las normas, el acatamiento o no de las mismas descansa en última instancia en los Estados (Mearsheimer 1994/95:6). Con ello se pretende destacar el carácter voluntario (no forzoso) de las instituciones y junto a ello la escasa significación de éstas sobre el comportamiento estatal<sup>2</sup>.

En cuanto a la significación de las instituciones en la política internacional, no existe el consenso dentro del realismo. En su formulación más extrema, se considera a las instituciones como uno más de los escenarios de lucha por el poder, como una suerte de arena. En ella los Estados más poderosos tienden a imponerse y a modificarla de manera tal que se acomode mejor a sus intereses. Por ello, considera que las mismas no son más que un reflejo de la estructura de poder prevaeciente en el sistema y por lo tanto no pueden ser consideradas como variables independientes (Mearsheimer 1994/95:13).

Una versión más moderada del realismo, y más cercana al tradicional<sup>3</sup>, afirma que las instituciones tienen alguna importancia dado que permiten los entendimientos básicos entre los estados. Además, tampoco descarta la posibilidad de que las instituciones tengan un efecto sobre el accionar de los estados. En particular, se afirma que hay comportamientos que no

---

<sup>1</sup> "I define institutions as a set of rules that stipulates the ways in wich states should compete and cooperate with each other" (Mearsheimer 1994/95:5) Se ha traducido el vocablo "Should" como "deberían" en lugar de "deben" por considerar que el condicional se adecua mejor al pensamiento del autor.

<sup>2</sup> "What is most impressive about institutions, in fact, is how little independent effect they seem to have had on state behavior." (Mearsheimer 1994/95:48)

<sup>3</sup> En su artículo, Mearsheimer reconoce que su posición se nutre de elementos del realismo clásico, pero que de todas maneras continúa más cercana al realismo estructural o neorealismo. (Mearsheimer 1994/95:6)

pueden ser explicados simplemente como un resultado de la estructura de poder subyacente<sup>4</sup>. Las variaciones entre los resultados esperados y los observados son atribuidos a la presencia de instituciones.

En cuanto a las relaciones entre el poder y las instituciones, los teóricos realistas mantienen que éstas reflejan las asimetrías de poder existentes al momento de su creación. Es por ello que las instituciones fomentan las visiones de los Estados más poderosos y, mediante efectos distributivos, tienden a favorecerlos. Para el realismo, las instituciones deben ser estudiadas como instrumentos para la conservación del status quo. Sin embargo, eventualmente surgirán Estados disconformes con el orden y que deseen modificar las instituciones para adecuarlas a sus intereses. La diferencia entre la estructura de poder y las instituciones desembocará en una guerra. De ella surgirán nuevas instituciones acordes a la estructura de poder (Schweller y Priess 1997:11).

Por su parte, desde el neoliberalismo se argumenta que las instituciones sí tienen efectos independientes sobre el comportamiento estatal. Uno de los principales teóricos de esta corriente las define como “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane 1993:16)<sup>5</sup>. Como puede observarse se trata de una definición amplia de las mismas, que permite la inclusión de aspectos que abarcan desde reglas de reciprocidad hasta instituciones más formales.

La definición también deja entrever las diferentes maneras en las que las instituciones afectan el comportamiento estatal. En cuanto a la configuración de las expectativas, puede afirmarse que la institucionalización de la política internacional incrementa el flujo de información entre los estados, la credibilidad de las promesas y las expectativas sobre la solidez de los acuerdos (Keohane 1993:15). En conjunto, los tres reducen la incertidumbre respecto al comportamiento de los otros Estados, aumentan las posibilidades de cooperación internacional y mitigan los efectos de la anarquía.

En relación a los incentivos, el institucionalismo afirma que la presencia de las instituciones provee de aquellos necesarios para favorecer la cooperación. En concreto, permiten superar los dos grandes temores a los que se enfrentan los actores racionales al momento de emprender una acción colectiva: la defección y mala distribución de las ganancias relativas.

La defección se refiere a la posibilidad de que un Estado obtenga beneficios a expensas del otro, engañándolo para que el segundo se involucre en compromisos que luego el primero no está dispuesto a seguir. Se trata de modificar el comportamiento del otro, inducirlo a cooperar,

---

<sup>4</sup> “Because traditional and modified structural realists acknowledge that outcomes do not always correspond to the actual power distribution among the actors in the system but are instead modified by institutional arrangements, they believe that institutions do indeed matter”. (Schweller y Priess 1997:11)

<sup>5</sup> No debe entenderse que la obediencia sea total en todo momento. El surgimiento de comportamientos desviados es una posibilidad, que no por ello significa la irrelevancia de las instituciones. (Young 1982)

sin hacer lo mismo. Al respecto, las instituciones actúan de varias maneras para reducir los beneficios percibidos de la defección y así evitarla. Principalmente, las instituciones permiten reproducir las instancias de cooperación, es decir, los Estados se encuentran obligados a volver a trabajar juntos en el futuro. Si un Estado ha defecionado, ha “hecho trampa”, las posibilidades de que encuentre algún otro dispuesto a cooperar con él se reducen. Con ello pierde la posibilidad de obtener beneficios en el futuro. Mientras más valore un Estado los beneficios futuros en relación a los presentes menos incentivos encontrará para defecionar hoy (Axelrod y Keohane 1985:8 y ss.)<sup>6</sup>. Esta proyección al futuro que la presencia de instituciones posibilita, resultará importante para comprender el funcionamiento del liderazgo.

En cuanto a las ganancias relativas, el institucionalismo reconoce que las mismas son obstáculos para la cooperación, aunque únicamente en circunstancias específicas. En general, cuando prima la tecnología militar defensiva sobre la ofensiva, cuando las ganancias absolutas potenciales son significativas, ó cuando el número de participantes es elevado, las ganancias relativas tienden a perder importancia. En los demás casos, la presencia de conflictos distributivos antes que disminuir, aumenta la importancia de las instituciones. Dado que estas actúan como mecanismos de coordinación pueden facilitar la generación de determinados resultados de la cooperación, con lo cual evitan la aparición de conflictos distributivos. Por otro lado, también sirven como garantía de que las ganancias serán repartidas de manera justa a lo largo del tiempo. Un Estado que hoy obtenga los menores beneficios puede esperar que en el futuro su situación se revierta.

Sin embargo, se advierte que aún es necesario continuar explorando en qué casos las ganancias relativas son relevantes y cuáles son los beneficios que la presencia de instituciones significa en cada uno de estos (Keohane y Martin 1995:7-9).

En el presente TFG, se asumirá una postura que se nutre tanto del realismo moderado como del neoliberalismo institucional, dado que se toman elementos de ambas para explicar el surgimiento del liderazgo y su conexión con las instituciones. Del neoliberalismo, se acepta la definición general de instituciones así cómo la influencia que ellas tienen sobre el comportamiento estatal, tanto como proveedoras de incentivos como formadoras de intereses. Ello implica aceptar los alegatos neoliberales acerca de la importancia de las instituciones en la cooperación internacional. Otro de los elementos que se rescatan de esta teoría, si bien apenas mencionado hasta ahora, es la idea de que las instituciones promueven de manera sistemática determinadas soluciones frente a los problemas. Es decir que, en tanto mecanismos de coordinación, favorecen algunas respuestas y no otras.

---

<sup>6</sup> Si bien el mecanismo descrito puede funcionar sin la necesidad de instituciones formales, la presencia de éstas asegura la continuidad de la cooperación en el tiempo, otorga información respecto a la conducta de los otros y, por tanto, permite identificar mejor al infractor así como facilitar canales para la retaliación.

Del realismo moderado se toma la idea de que las instituciones no son neutrales ideológicamente; por el contrario, las mismas favorecen a los intereses de los Estados más poderosos<sup>7</sup>. También se reconoce que las instituciones son una fotografía del pasado en la medida que reflejan las asimetrías del poder existentes al momento de su creación y no las actuales. Pero, lo más importante que se rescata del realismo es su preocupación por el poder, entendido aquí no sólo como una base material, sino de una manera amplia que abarque los diferentes modos por los que un Estado puede ejercer influencia sobre los demás.

---

<sup>7</sup> Es cierto que esta idea no está ausente dentro del pensamiento neoliberal, como lo demuestran los escritos de Keohane y Young; sin embargo, en ambos ocupan un lugar periférico, que contrasta con la centralidad que toma en el pensamiento realista.

## **Marco Metodológico**

El marco metodológico es una pieza fundamental en cualquier investigación en las ciencias sociales. La correcta elección de las herramientas con las que se buscará aprehender la realidad es vital para lograr un trabajo exitoso. En este sentido, una investigación que pretenda obviar este momento, estará condenada al fracaso y a la irrelevancia científica. El marco metodológico es relevante en otro sentido. Un uso apropiado de la metodología es necesario para que los conocimientos sean transmisibles a terceros.

El método de investigación que se utilizará en el TFG es el cualitativo. Este tipo de método tiene una serie de ventajas. Por un lado, permite comprender la realidad de una manera flexible y abarcadora. Al mismo tiempo, permite trabajar con fenómenos complejos que no pueden ser reducidos a estudios cuantitativos.

El liderazgo, por sus características, no puede reducirse a, ni ser aprehendido mediante, un análisis de las capacidades materiales, sino que requiere un estudio de intereses y de percepciones. Para captar esa clase de elementos es necesario un estudio cualitativo, dado que estos brindan la oportunidad de analizar los fenómenos dentro del contexto histórico en el que se sitúan. Es decir, permite estudiar los fenómenos en el contexto de relaciones en el que se producen y entender las motivaciones de los actores.

En cuanto al tipo de investigación el trabajo será exploratorio, dado que si bien el tema del liderazgo internacional está estudiado, en el TFG se abordará el fenómeno desde una perspectiva original. Se plantea el tema del liderazgo en relación a las instituciones y de forma más específica, cómo estas últimas contribuyen al desarrollo del primero. Además, el trabajo también es exploratorio en el sentido de que el núcleo del marco teórico fue desarrollado para explicar el surgimiento de Estados Unidos como hegemón, por lo que su aplicación a estados en vías de desarrollo es una novedad.

El plantear la investigación como exploratoria permite que la misma cuente con cierta flexibilidad, dado que ofrece “la posibilidad de elaborar un camino abierto a diferentes alternativas de desarrollo que se irán definiendo y redefiniendo en las sucesivas evaluaciones”

(Vieytes 2004:91).

En cuanto a las fuentes, este TFG trabajará tanto con fuentes primarias como secundarias. Entre las primeras cabe mencionar los datos aportados por los diferentes organismos de estadísticas y censos de los Estados miembros. También se considerarán como fuentes primarias los discursos y entrevistas dados por las figuras más importantes de la política exterior brasilera. Finalmente, los documentos producidos por el MERCOSUR, en cualquiera de sus órganos, será considerado como fuente primaria.

Dentro de las fuentes secundarias con las que se trabajará cabe mencionar, en primer lugar, a los documentos producidos por los diferentes analistas de la región. En segundo lugar, los documentos producidos por otras organizaciones regionales distintas al MERCOSUR, como por ejemplo los informes realizados por el INTAL o el ALADI en los que se realiza un balance de la integración regional. Por último, se trabajará con artículos on-line de diferentes diarios de los países miembro del MERCOSUR.

## **Parte 1: Liderazgo**

## **Capítulo 1: Estado de la Materia**

Una primera manera de aproximarse al tratamiento del liderazgo de Brasil y de su relación con el MERCOSUR consiste en analizar las opiniones de los expertos en el tema. Ello permitirá, en primer lugar, reforzar la pertinencia del concepto de liderazgo; si otros autores trabajan sobre el mismo y lo aplican a este caso particular, su uso dentro del TFG encuentra una mayor justificación. Por otro lado, saber qué es lo que se dice sobre el liderazgo brasileño es un primer paso para saber dónde es necesario profundizar, para saber qué aspectos deben ser tratados en mayor detalle y cuáles ya han recibido un tratamiento teórico adecuado. Por último, las críticas a los diferentes analistas permitirán apreciar las diferencias entre sus enfoques y el aquí empleado. Así, mediante la diferenciación/profundización con lo ya escrito, comenzarán a delinearse los contornos que adoptará el presente TFG. De esta forma, el estudio de los demás autores servirá a modo de introducción no sólo a los temas que serán analizados más adelante sino también a la forma que adquirirá el análisis.

Huelga decir que el análisis no será exhaustivo, es decir no se analizarán todos los textos existentes en relación al tema tratado. Al respecto la variedad de enfoques es notable y un análisis que pretenda abarcarlos a todos perderá de vista su objetivo. Es por ello que se realizó una selección de los artículos a ser analizados en las siguientes páginas, utilizando como criterio la cercanía de los mismos con el núcleo del TFG.

### **Brasil y el liderazgo regional**

A poco de ahondar en la literatura actual referida a la política exterior de Brasil se descubre que abundan las referencias al liderazgo. Sin embargo, es difícil encontrar una definición del mismo. Los autores, se refieren a este fenómeno sin una explicación concreta ni de su significado ni de sus causas y mucho menos de sus efectos. En líneas generales, se tiene una visión de liderazgo no como un elemento clave en la génesis de las instituciones internacionales, sino más bien como la cara visible de un proceso. Por ejemplo, al referirse al G-20, el énfasis se hace en el respaldo que Brasil le otorga al grupo, y no en la necesidad del liderazgo para la conformación del mismo. Sin embargo, existen también análisis más profundos sobre el tema. A

continuación se analizarán dos trabajos, uno con una visión pesimista respecto a las potencialidades de liderazgo de Brasil y otra con una más positiva<sup>8</sup>.

### Los obstáculos al liderazgo brasileiro

Para empezar se analizará el artículo de Maria Regina Soares de Lima titulado “Liderazgo regional en América del Sur: ¿Tiene Brasil un rol a jugar?”(Soares de Lima 2007). En él se estudian, tomando como punto de partida el análisis de Young (que se verá más adelante), cuáles son las posibilidades concretas que tiene Brasil de ser considerado como líder regional. En particular la pregunta que guía aquel trabajo es si Brasil se encuentra en condiciones de asumir ese rol, o si por el contrario existen trabas, de diversa índole, para su concreción.

En el mencionado análisis, la autora, al igual que el presente TFG, parte de la premisa que la tipología de Young no se refiere en sí a distintos tipos de liderazgo. Por el contrario el mismo expresa las diferentes funciones que cumplen los líderes en los procesos de negociación internacionales. El segundo paso consiste en analizar si Brasil realiza estas funciones, es decir si se desempeña cómo líder intelectual, empresarial y estructural.

Respecto a los dos primeros la autora no duda al afirmar que Brasil ya los desempeña de manera efectiva. En cuanto al liderazgo intelectual, la prueba se encuentra en la influencia que los teóricos brasileiros presentan en la CEPAL. Al mismo tiempo, destaca el rol que la institución tuvo en la latinoamericanización de la política exterior brasileira (Soares de Lima 2007:6), es decir en cómo Brasil comenzó a mirar a América de Sur cómo su principal área de acción. En relación a liderazgo empresarial, el rol de Brasil no se define por su actuación a nivel regional. Por el contrario, se utilizan como punto de partida la construcción de diferentes bloques en los organismos de carácter multilateral, principal, pero no únicamente, el G-20 en el seno de la OMC; y, por otro lado, la conformación de alianzas con otros Estados emergentes, siendo en este caso el punto de referencia la conformación del grupo IBSA, junto a India y Sudáfrica. También reconoce la importancia del MERCOSUR considerado como el resultado del esfuerzo conjunto de Argentina y Brasil. Sin embargo, su actuación regional como líder empresarial es muy reciente para sacar mayores conclusiones.

El análisis de estos dos tipos de liderazgo concluye con una negación de la influencia brasileira en la región. Para Soares de Lima: “[...] salta a la vista que la contribución de Brasil, sea en relación con el liderazgo empresarial, sea con respecto al intelectual, se refiere

---

<sup>8</sup> La elección de los artículos a analizar se realizó considerando la necesidad de dar dos miradas diferentes sobre la realidad brasileira. Por otro lado, se trata de autoras de renombre en el ámbito latinoamericano. Maria Regina Soares de Lima se desempeña como profesora del Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro y coordinadora del Observatorio Político Sudamericano. Por su parte, Gratiús es un especialista en América Latina, quien estuvo a cargo del IRELA.

principalmente a los ámbitos global y multilateral, mientras su contribución en el plano regional es más bien escasa” (Soares de Lima 2007:6).

En otras palabras, luego de enfatizar la importancia de Brasil para el MERCOSUR, la autora sitúa los principales logros de liderazgo empresarial brasilero en la creación del G-20 y del IBSA. De esta forma, al colocar las tres instituciones a la misma altura, le otorga a las segundas una importancia desmedida en relación a sus logros. En efecto, el G-20 es poco más que un instrumento para negociar en la OMC y el Foro IBSA no ha generado resultados concretos. El MERCOSUR, por su parte, es uno de los mayores bloques económicos a nivel mundial, y se encuentra en un avance continuo. Por lo que aceptar que el liderazgo brasilero ha sido ejercido con más fuerza a nivel internacional, como opuesto a regional, es asumir una postura errónea.

En cuanto al liderazgo estructural, la autora plantea un marco que se aleja del propuesto por Young. Aquí incorpora otros elementos, en particular las capacidades materiales de Brasil y la voluntad política de utilizarlos en pos de la construcción de instituciones regionales, es decir aproximándose a la forma en la que se trabajará en el TFG. La autora plantea que la voluntad política de Brasil se encuentra presente, es decir que sus cuadros dirigentes están dispuestos a destinar recursos. Por lo que “[...] los límites para el ejercicio del liderazgo en cualquiera de sus modalidades no tiene que ver con la falta de voluntad política del gobierno, sino con dificultades de coordinación en los planos regional y doméstico” (Soares de Lima 2007:18).

Al hablar de las capacidades materiales, es decir a los recursos necesarios para la implementación de los acuerdos; es necesario saber si los mismos se encuentran disponibles, es decir si el Estado está en condiciones de explotarlos. Para la autora la respuesta es negativa. En sí, la indisponibilidad de los recursos no se refiere a su ausencia, sino más bien a la imposibilidad de movilizarlos. Existen, dentro de la sociedad brasilera, diferentes intereses que impiden su uso. Entre ello cabe mencionar la desigualdad social, dificultades dentro del aparato estatal para la coordinación de políticas de integración y el desgaste de los sectores que apoyaban la integración como medio de inserción internacional. En conjunto, “existe escasa disposición de la sociedad brasileña para asumir los costos derivados del ejercicio del papel de liderazgo estructural en la región” (Soares de Lima 2007:22). Como se verá más adelante, este punto también es discutible por dos razones. Por un lado, la autora desconoce la relativa independencia, en relación a las presiones sociales, con la que Itamaraty desempeña sus funciones. Por otro lado, Brasil ya ha comenzado a asumir los costos del liderazgo, tal como se desprende, por ejemplo, de su participación en el FOCEM.

En el plano externo, se destacan tres dificultades para el ejercicio de liderazgo de Brasil. La primera (y la más importante) de ellas esta relacionada con la existencia de más de un Estado dispuesta a asumir este lugar en la región. De manera concreta, se refiere a la importancia creciente de Venezuela en Sudamérica, pero también a la renovada entrada de Estados Unidos en la región mediante la firma de acuerdos bilaterales con los países más pequeños. En conjunto,

la nueva injerencia estadounidense como el ascenso de Venezuela serían funcionales a los Estados más pequeños, dado que les permitirían explotar al gigante; es decir supone la posibilidad de que los Estados menores utilicen estas alternativas como palancas en su negociación con Brasil de manera tal que puedan obtener resultados más favorables (Soares de Lima 2007:19-20).

Los otros dos elementos que dificultan el liderazgo brasilero en la región son: las asimetrías de poder entre Brasil y los demás países de la región, lo que en diferentes períodos históricos generó desconfianza y motivó la búsqueda de aliados extra-regionales; y, en segundo lugar, la inclusión de temas de agenda externa dentro de las plataformas políticas, es decir la “politización” de la política exterior. Ello conduciría a la implementación de políticas de corto plazo, incompatibles con la necesidad de un modelo regional de largo aliento.

El enfoque de Soares de Lima presenta algunas diferencias con el que se implementará en el TFG. En primer lugar, en relación al liderazgo intelectual se sostiene aquí que el mismo no se limita a la actividad institucional; es más ello representa sólo un mínimo de lo que se considera parte de aquel. Cabe incluir también dentro de la tarea del líder intelectual otros dos elementos: por un lado, la creación de valores que, cómo se verá más adelante, es parte central del liderazgo; por el otro, debe tener esta consideración la creación de modelos internos exitosos, es decir saber plasmar un modelo de desarrollo, aunque esto sólo es válido para los casos en que el mismo sea imitado por los demás Estados<sup>9</sup>. Ambos elementos permiten al líder construir un consenso, mediante el cual se generen nuevos caminos para el desarrollo de la cooperación. Es por ello que determinadas políticas internas pueden ser elementos de inserción internacional. Programas como “Hambre Cero”, no sólo aumentan el prestigio personal del Presidente sino que enarbolan una serie de principios que, una vez reconocidos por los demás Estados, promueven la cooperación entre ellos. De allí se desprende que el análisis del liderazgo intelectual en el trabajo de Soares de Lima sea considerado incompleto.

En cuanto al liderazgo estructural, también pueden detectarse algunas fallas en la argumentación de Soares de Lima. Primero, al hablar de las capacidades materiales, en ningún momento especifica los usos de los mismos para el logro de sus objetivos de política exterior. No analiza el uso que Brasil hace de su posición en las negociaciones internacionales. La importancia del mismo puede ser vista en el asunto de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. Si bien la autora lo presenta como una falla en la política de Lula, quien no fue capaz de preverlo y mucho menos impedirlo, es posible realizar otro análisis. En aquella ocasión, el aumento efectivamente impuesto a Petrobras fue de apenas un 4%, es decir bastante menos

---

<sup>9</sup> Respecto a la importancia de contar con un modelo interno atractivo, Ikenberry destaca que: “States are particularly willing to follow a state if that state is successful, that is, if it has developed a particularly appealing and prosperous domestic political order” (Ikenberry 1996:15)

del 25% que sufrió Argentina. Estas diferencias no pueden explicarse más que como el resultado del mayor peso que Brasil tiene dentro del mercado boliviano y por ende la mayor capacidad estructural de afectar su economía. Es decir, la situación estructural de Brasil ejerce efectos en los demás Estados sin necesidad de realizar un despliegue de recursos.

Por otro lado, en cuanto a los liderazgos alternativos cabe objetar que la crítica de Soares de Lima magnifica las posibilidades reales de Venezuela. La carta energética, si bien importante, no resulta suficiente para emprender un proyecto de liderazgo regional. Además, el presidente de Venezuela, Hugo Chavez Frías, no cuenta con un grado de aceptación siquiera similar al de su colega brasilero en el exterior<sup>10</sup>. Finalmente, en relación a Estados Unidos, vale destacar que la actuación de Brasil durante el gobierno de Lula permitió una disminución de la presencia efectiva de aquel país en la región. Este hecho es visible en la menor importancia del proyecto del ALCA, rechazado incluso en la versión *light*, pero también en la disminución de las fuerzas armadas estadounidenses en la región. Ello fue hecho patente tanto en el mayor involucramiento brasilero en el conflicto con la guerrilla colombiano como en el intento de golpe de Estado en Venezuela y en el conflicto civil desatado en Bolivia previo a la asunción de Morales.

#### Las Potencialidades de Brasil

Para una visión más optimista del rol de Brasil en América del Sur, se analizará el artículo “Brasil en las Américas: ¿Una Potencia Regional Pacificadora?”, de Susanne Gratius (2007). En él se analiza cuál ha sido la política exterior de Brasil desde la década del '90, poniendo el acento en lo realizado desde la llegada al poder de Lula da Silva. En este caso, las conclusiones difieren totalmente de las de Soares de Lima. En particular, Gratius considera que existen mayores posibilidades de que el Estado brasilero sea capaz de lograr un liderazgo efectivo en la región, sin por ello dejar de notar que existen ciertos límites en el desarrollo del mismo.

El artículo de Gratius no comienza con una definición clara de liderazgo ni de sus implicancias. Por el contrario, elige como conceptos centrales aquellos de potencias medias y regionales. Estos son más cercanos en su formulación al realismo, al menos en el sentido de que sus características principales pueden ser aprehendidas mediante un análisis de las capacidades materiales relativas de los países.

Para Gratius, las potencias medias son aquellas que sirven de puente entre las grandes potencias y los países más pobres, en cierto punto son mediadoras entre ambos. Su posición se caracteriza por capacidades militares bajas y un peso económico relativo, por lo que su lugar de actuación son los foros multilaterales en los que puede ejercer alguna influencia. Son

---

<sup>10</sup> Al respecto, se siguen las opiniones de Moniz Bandeira, para quien Venezuela no dispone de los recursos necesarios, ni económicos ni simbólicos (i.e. un prestigio similar al que gozaba Fidel Castro), para llevar adelante una reforma progresista en América Latina. Venezuela necesita el apoyo de Argentina y Brasil, y no sólo Bolivia y Cuba, si es que pretende generar algún proyecto exitoso. (Moniz Bandeira, en Pereira 2006:7)

consideradas normalmente potencias medias, junto a Brasil, Estados como Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Por el lado de la potencia regional, la autora destaca que se trata de un concepto aún no trabajado en su potencialidad. Ello se debe a que su utilización carece de sentido a nivel internacional/global. En la definición de una potencia regional debe tenerse en cuenta de manera especial el ámbito en el que se sitúa la potencia y su posición de cara a la integración regional. Nuevamente, por tratarse de Estados con capacidades materiales bajas, prefieren actuar mediante la conformación de instituciones que permitan ahorrar recursos. Por último, es necesario destacar que la capacidad de liderazgo es un elemento importante dentro del concepto de potencia regional, es de especial importancia, además, el reconocimiento de ese rol por los demás países de la región (Gratius 2007:15). De una manera más específica, la autora menciona que “para ser una potencia regional, un país tiene que contar con tres ingredientes básicos: capacidad material, estabilidad interna y una política regional activa” (Gratius 2007:16).

Al igual que Soares de Lima, Gratius realiza un análisis combinado del escenario internacional y las capacidades de Brasil, aunque llega a conclusiones más alentadoras. Tras realizar un estudio de la situación interna concluye que “Brasil es un Estado fuerte en términos democráticos, pero débil o disfuncional como suministrador de seguridad ciudadana y servicios sociales. Por tanto, las dificultades estructurales internas limitan pero no impiden un liderazgo de Brasil” (Gratius 2007:20). Es decir, se encuentra con la capacidad de articular un proyecto regional, pero no cuenta con los recursos suficientes para ser su único sostenedor.

Es aquí donde entran en juego las características especiales del liderazgo brasileño. Dados los problemas presentes para la movilización de recursos, la autora destaca que no se trata de una hegemonía de corte estadounidense; por el contrario, el liderazgo brasileño es presentado esencialmente como potencia cooperativa y anti-hegemónica, que basa su actuación en la búsqueda de consensos con sus vecinos. Por lo que las instituciones regionales cobran nueva significación. En efecto, tanto el MERCOSUR como el UNASUR, permiten a Brasil tener una mayor presencia en la política interna de los demás Estados de la región sin la necesidad de disponer de grandes recursos. Esta nueva influencia se realiza en pos de dos objetivos. Por un lado, ganar aliados para escenarios multilaterales internacionales, ya sea en la ONU o en OMC, en los que la presencia de cuadros brasileños en la cima de las jerarquías depende del apoyo que sea capaz de reunir en la región. Es por ello que las instituciones internacionales (regionales) servirían de plataforma para un Brasil global<sup>11</sup>.

Al reconocer la importancia de las instituciones para el liderazgo brasileño, Gratius adopta una postura cercana a la empleada en el presente TFG; sin embargo, existen algunas diferencias que merecen ser destacadas. En primer lugar, en el orden teórico, se adopta aquí una visión más

---

<sup>11</sup> Este deseo de un Brasil como jugador global puede ayudar a entender los problemas con la institucionalización del MERCOSUR. El deseo de actuar globalmente lo lleva a rechazar restricciones a su soberanía surgidas de la integración regional. Se trata en efecto de la búsqueda de un equilibrio entre las metas globales y regionales. (Birle 2008:7)

amplia de qué debe ser considerado una institución internacional, en comparación con la que se encuentra en el trabajo de Gratius. En segundo lugar, el recurso a las instituciones adquiere en Gratius el carácter de voluntario, derivado en última instancia de la escasez de recursos que enfrenta Brasil, y las potencias medias en general. Como se verá a continuación, aquí se considerará que las instituciones son indispensables para la construcción de liderazgo. No sólo porque permite el ahorro de recursos, sino esencialmente porque es la base para el surgimiento de valores comunes que en última instancia legitimen el liderazgo, es decir para que las capacidades materiales den un salto cualitativo y se expresen en tono normativo.

Por otro lado, retomando el artículo de Gratius, para que Brasil mantenga una posición privilegiada en América del Sur, es necesario que logre pacificar su vecindario<sup>12</sup>. Es decir, que ayude a los Estados de la región a conseguir una cierta estabilidad interna. Nuevamente, la manera de conseguirlo es a través de las instituciones internacionales. Estas le permiten actuar dentro de los márgenes aceptados por los demás Estados sin comprometer demasiados recursos. La autora plantea en concreto las actuaciones en Paraguay (junto a Argentina) dentro del MERCOSUR, ocasión en la cual fue puesta en juego la llamada cláusula democrática; además destaca la creación del grupo Amigos de Venezuela para asegurar la continuidad y la estabilidad de la democracia en ese país.

En relación a los costes del liderazgo, la autora, en abierta confrontación con Soares de Lima, plantea que Brasil ya los estaría pagando. Gratius incluye dentro de estos costos los financieros, derivados de programas como el FOCEM, cuyos fondos son mayoritariamente brasileros; los políticos, entre los que cabe incluir los derivados de la cesión de soberanía a instituciones supranacionales como el Parlamento del MERCOSUR y el Comité de Representante Permanentes, así como también los costos políticos internos. En relación a estos costos, es necesario recordar que la mirada suramericana de Brasil es todavía reciente y hay aún quienes bogan por un retorno a los viejos patrones de inserción internacional, es decir, con la vista fija en los países del norte, ya sea Estados Unidos o la Unión Europea. Entre estos sectores las políticas de da Silva, y la falta de resultados concretos en apertura de mercados durante el primer período, han comenzado a generar dudas sobre el proyecto regional. Finalmente, Brasil incurre en costos culturales, entre los cuales la autora menciona una creciente “castellanización” del país (Gratius 2007:23-24)<sup>13</sup>.

En cuanto al escenario internacional también descubre en la actuación de otras potencias los principales obstáculos al liderazgo brasiler. Nuevamente, los nombres que suenan son

---

<sup>12</sup> Para Brasil la estabilidad del ambiente es importante por dos razones. Por un lado, se muestra a sí mismo como un estado responsable a nivel internacional, con lo que potencia sus posibilidades de ocupar lugares centrales en las organizaciones internacionales. Por el otro, dado la naturaleza transnacional de las amenazas a la seguridad interna, un ambiente seguro equivale a un Brasil seguro.

<sup>13</sup> Para un análisis más completo de los costos del liderazgo brasiler ver Hirst, M. “Los Desafíos de la Política Sudamericana de Brasil”.

Venezuela y Estados Unidos. Sin embargo, pese a que Venezuela posee recursos financieros (petrodólares), un líder carismático y un proyecto regional; la autora lo descarta casi automáticamente como candidato, dado que los recursos con los que cuenta para costear el proyecto son dependientes de las variaciones en los mercados y, por otro lado, que el proyecto bolivariano esbozado por Chávez es más proclive a generar divisiones que uniones al interior de cada Estado (Gratius 2007:26).

Respecto a los Estados Unidos el análisis es más complejo. Como base del mismo hay que considerar dos factores claves. Primero, que Brasil no se encuentra en una competencia directa con Estados Unidos, ni tampoco rechaza sus propuestas de manera sistemática, como por ejemplo si lo hace Chávez. Por el contrario, Brasil respeta la presencia estadounidense en América del Sur (en particular Colombia) y es un aliado local de Washington. Sin embargo, ello no implica que vaya a reducir su influencia local ni tampoco una sumisión a los designios de la potencia del norte. Existen diferencias claras entre ambos países, tanto en el ámbito de prevención de conflictos como en materias comerciales.

Segundo, Estados Unidos se encuentra en un retiro progresivo de América Latina, dado que la región no presenta por el momento amenazas concretas. En conjunto, ambos factores dan lugar a una suerte de división de tareas entre los países. Mientras que Estados Unidos se asegura de lograr la estabilización de conflictos ya desatados, en particular en Colombia, Brasil busca evitar el surgimiento de nuevos focos desestabilizadores (Gratius 2007:26-27).

El artículo de Gratius otorga valiosos “insights” sobre la importancia de las instituciones internacionales para Brasil. Tanto el MERCOSUR como el UNASUR, en tanto proyectos regionales son funcionales a la creación de una zona de influencia brasilera. En particular actúan de dos maneras diferentes. En primer lugar, sirven como escenario para la resolución regional de conflictos internos. Con ello se pretende evitar la falla estatal y reducir la presencia estadounidense. En segundo lugar, sirven como marco para la cooptación de posibles líderes, como Argentina y Venezuela. Es decir, permiten controlar, manejar, el ascenso de liderazgos alternativos.

Por otro lado, al asociar el concepto de liderazgo al de potencia regional la autora pretende distanciarse de las teorías de la estabilidad hegemónica al plantear la posibilidad de surgimiento de un liderazgo efectivo aún en los casos en los que la diferencia de poder no sea tan abrumadora como lo fue la estadounidense en la segunda posguerra. Al respecto cabe hacer una aclaración, si bien Brasil no ocupa una posición similar a la estadounidense al comparar la totalidad del sistema internacional; si se analiza a Suramérica como un subsistema no es posible afirmar lo mismo.

La otra gran diferencia que existe entre el trabajo de Gratius y el presente TFG es que la autora no profundizó realmente en los mecanismos mediante los cuales el MERCOSUR sirve

para la concertación o la generación de consenso. Tampoco analiza de manera detallada las propuestas de Brasil, sino que apenas si son mencionadas. El análisis de las mismas permitirá aumentar la comprensión tanto de las instituciones internacionales como de la dinámica regional.

### **Brasil y el MERCOSUR**

Así como un análisis de las posturas de diferentes analistas respecto al liderazgo brasilero es útil para clarificar la posición adoptada en el TFG; el estudio de la relación percibida entre Brasil y el MERCOSUR, así como del funcionamiento de este último es una introducción necesaria al estudio del liderazgo dado que permite descubrir las características particulares de este proyecto de integración regional.

Al igual que en el caso anterior es posible descubrir tanto escépticos como optimistas. Para los primeros el proyecto regional es poco menos que un fracaso. El MERCOSUR habría sido herido de muerte con las crisis de 1998-2002, años en los que todos sus miembros sufrieron debacles económicas. En ese período el MERCOSUR debió ser flexibilizado para adaptarlo a las necesidades de los Estados miembros, en especial Argentina. También es criticada la pérdida de los objetivos iniciales de la integración. Todo ello lleva a los escépticos a plantear al MERCOSUR como un organismo que tuvo su momento de gloria, pero que en la actualidad es obsoleto y carente de sentido. Ello no implica necesariamente condenarlo al olvido, sino que pretende resaltar la necesidad de cambios profundos si se quiere evitar que el MERCOSUR se vuelva progresivamente irrelevante<sup>14</sup>.

La pregunta resultante de la lectura de estos análisis es clara: ¿Por qué persiste el MERCOSUR? Si la integración no es económicamente relevante, es decir si los niveles de comercio intrabloque son cada vez menores; si la existencia del MERCOSUR dificulta la negociación de tratados alternativos, como por ejemplo un acuerdo Brasil-UE; y si además existen alternativas al proceso integrador, como por ejemplo el ALCA, el ALBA, entre otros; ¿cómo es posible que el MERCOSUR subsista? ¿Se trata de un simple caso de inercia o hay algo más?

Estas preguntas son respondidas en el artículo de Gómez Mera, "Explaining MERCOSUR's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence" (Gómez Mera 2005). Allí la autora analiza la irrelevancia que han tenido los incentivos económicos en la creación del MERCOSUR. El mismo debe ser considerado un proyecto político, no económico. Ello puede deducirse de sus objetivos iniciales, siendo uno de los principales la estabilización democrática. A comienzos de la última década del siglo XX, los países del cono sur eran democracias nacientes, y por tanto frágiles. Ello quedó evidenciado tanto en los problemas que enfrentó

---

<sup>14</sup> Para representantes de esta versión crítica véase Bouzas 2002; Soares de Lima 2007; Malamud 2006; entre otros.

Argentina a mediados de los '80 como los enfrentados por Paraguay en el transcurso de la década siguiente. Otro de los usos políticos del MERCOSUR original fue la posibilidad de "lock in" las reformas neoliberales en curso. La organización regional sirvió para justificar frente a la oposición la toma de un nuevo modelo de inserción global, así como para garantizar la continuidad de estas políticas incluso frente a cambio en el partido gobernante. Las ventajas económicas del MERCOSUR no aparecieron sino hasta después de la liberalización de las barreras arancelarias, lo cual incrementó sustancialmente el comercio entre las partes.

Dado que las condiciones económicas no justificaban la creación de instituciones internacionales, la reducción de aquellas no debe ser considerada como un preámbulo de la desaparición del MERCOSUR. Es necesario por tanto descubrir cuáles son los incentivos que enfrentaron los Estados una década más tarde, cuando la democracia ya se encontraba asentada y el MERCOSUR era objeto de críticas al interior de los países miembros<sup>15</sup>. Solo así se podrán entender las razones subyacentes a las diferentes propuestas de relanzamiento.

En el caso del MERCOSUR, su supervivencia tampoco puede explicarse mediante la aplicación de la teoría neoinstitucionalista. Durante la crisis los niveles de comercio intrabloque se redujeron considerablemente por lo que las instituciones no habrían resultado funcionales. Por otro lado, tampoco fueron capaces de disuadir a los Estados de la defección. Prueba de ello fueron las diferentes excepciones al Arancel Externo Común (AEC) impuestas desde Argentina, las cuales generaron cortocircuitos entre éste Estado y Brasil. Estas trabas, surgidas de la devaluación del Real y de la pérdida de competitividad de las empresas argentinas demuestran también que las instituciones del MERCOSUR resultaron insuficientes para evitar que surgieran dilemas respecto a las ganancias relativas. Es por ello que el neoinstitucionalismo no resulta útil para descubrir las causas de la supervivencia del MERCOSUR.

Más prometedor es el análisis desde una postura realista, que atienda a las amenazas y oportunidades existentes durante las crisis. En primer lugar, cabe considerar la precariedad de la situación en la que se encontraban los principales socios a comienzos del nuevo siglo. Los principales motores de crecimiento de la década pasada estaban perdiendo fuerza. Las inversiones habían cesado de fluir hacia los países en desarrollo, el comercio internacional se estancaba, las conversaciones comerciales multilaterales tampoco encontraban una salida. A ello se le sumaba la incertidumbre surgida de los ataques del 11 de setiembre y el renovado impulso otorgado al ALCA. En conjunto, estos cambios sirvieron para que los países miembros tomaran conciencia de su debilidad relativa y de la necesidad del MERCOSUR como instrumento de

---

<sup>15</sup> En el caso argentino las críticas más duras surgieron durante el gobierno de De la Rúa, tanto del ministro de economía Domingo Cavallo como del gobernador de Buenos Aires Ruckauf. En Brasil, las críticas al proyecto sudamericano se fortalecieron después de la nacionalización de los hidrocarburos.

inserción internacional. Este les permitía obtener un peso mayor del que cada uno habría tenido por su cuenta tanto a nivel hemisférico como a nivel global<sup>16</sup>.

Cada país tiene también incentivos propios para el mantenimiento del MERCOSUR. Por el lado argentino se tomó conciencia de que ya no existían alternativas. No es solo que el proyecto del ALCA no resultaba viable en futuro cercano, sino que, además, la crisis económica que atravesaba condujo a Argentina a un progresivo aislamiento del mundo. La mirada hacia América Latina era la opción obligada. En cuanto a Brasil, la lógica de la supervivencia del MERCOSUR se asienta sobre consideraciones ofensivas, es decir relacionadas con la ganancia de influencia en los países vecinos. El MERCOSUR, amen de ser el núcleo duro de la integración brasilera en Sudamérica, es también el centro de su proyecto de inserción y liderazgo regional; es la plataforma de la cual Brasil se presenta a sí mismo como un actor regional<sup>17</sup>.

Por último, es prudente destacar otros factores más cercanos a lo ideológico que también resultaron importantes para el mantenimiento del MERCOSUR. En primer lugar, es posible hablar del surgimiento de una protoidentidad mercosureña. Es decir, los Estados comenzaron a definir sus intereses ya no en términos estrictamente nacionales sino tomando en consideración su pertenencia a la institución<sup>18</sup>. Junto a ello también es posible mencionar la situación interna de los Estados (Gómez Mera 2005:26 y ss.). De particular relevancia es el cambio discursivo que se generó entre 2001 y 2002 en el Cono Sur. La crisis argentina llevó al agotamiento del modelo neoliberal de desarrollo, por lo que las puertas para un nuevo consenso en torno al MERCOSUR quedaron abiertas. En Brasil, la llegada al poder de Luiz Inacio da Silva (“Lula”) generó una profundización de la tendencia sudamericanista presente en el último año del gobierno de Cardoso, que redundó en una mayor importancia del MERCOSUR.

En cuanto a los socios menores es posible afirmar que Paraguay siguió un camino similar al argentino. Si bien las críticas al MERCOSUR persisten, especialmente en relación al tratamiento de las asimetrías y a los obstáculos pendientes en el logro de la libre circulación de mercaderías, se considera al mismo como la mejor alternativa. En cuanto al gobierno uruguayo de Batlle, y pese a sufrir los reveses derivados de la crisis argentina, fue el socio que mostró una mayor reticencia al proyecto del MERCOSUR, tendencia que se mantendría con la llegada de

---

<sup>16</sup> “[...] *renewed* support for MERCOSUR during this period had clear defensive roots: it constituted a joint response of the governments of Argentina and Brazil to the consolidation of Argentina and Brazil to the consolidation of the FTAA ad a seriees of thretening trends in the international political economy” (Gómez Mera 2005:20). Para incentivos internos véase también “Can MERCOSUR Survive? Domestic and international constrains on MERCOSUR” (Carranza 2003)

<sup>17</sup> Respecto a la inserción, cualquier estudio de política exterior de Brasil marca la creación del MERCOSUR como hito central en la sudamericanización de aquella, véase por ejemplo Soares de Lima, op. cit.; Hirst, op. cit., etc. En relación a la integración cabe destacar que el MERCOSUR puede ser presentado como un primer paso hacia el CASA (ahora UNASUR). El éxito de este segundo proyecto depende del que consiga el primero.

<sup>18</sup> Este proceso de formación de una identidad colectiva habría surgido del mayor contacto tanto entre funcionarios de diferentes niveles como de las relaciones entre actores de la sociedad civil.

Tabaré Vázquez. En particular, la firma del TIFA con los Estados Unidos amenaza potencialmente la integridad del bloque, en especial si se firma un TLC, opción hasta ahora resistida por el Estado uruguayo.

El hecho de que los dos países más grandes del MERCOSUR compartan la misma visión del rol de la integración es significativo. Como destacan Genna e Hiroi, cuando los dos países tienen preferencias similares y las diferencias de poder existen, es más probable que se desarrolle la cooperación. Sin embargo, las preferencias comunes no son una condición suficiente, sino más bien una necesaria. Junto a ella los autores destacan también la importancia de las asimetrías de poder para el desarrollo MERCOSUR (Genna e Hiroi 2004:8).

### **A Modo de Cierre del Capítulo**

Como puede observarse el tratamiento del liderazgo brasilero ha estado basado, hasta el momento, en intuiciones. Los autores aquí expuestos no lograron dar una definición concisa del fenómeno, de cuáles son las causas por las que surge ni cuál es su fin. De ambas autoras, es Soares de Lima aquella que en su análisis se encuentra más cercana a lo propuesto desde el presente TFG, tanto por mérito propio como por falencias ajenas. Sin ánimo de desmerecer el análisis de Gratius, es preciso mencionar que pese a que el mismo se refiere constantemente al liderazgo regional como un elemento de poder, en ningún momento otorga una definición del fenómeno. Lo utiliza como si se tratara de un concepto lo suficientemente instalado como para no requerir de ninguna explicación adicional, cuando en realidad es todo lo contrario. La constante referencia al fenómeno del liderazgo (en los análisis, en los artículos periodísticos), transforma a la definición del mismo en una tarea necesaria, dado que ello permitirá construir una base común para posteriores avances.

El análisis de Soares de Lima, si bien más preciso en la parte teórica, incluso con las salvedades ya realizadas, presenta algunos defectos al momento de aplicarlo al estudio de Brasil. En particular, su enfoque, basado en el análisis histórico de las relaciones regionales no permite captar en su totalidad las singularidades del momento actual; en otras palabras, su análisis es hasta cierto punto anacrónico en relación al liderazgo brasilero. Por otro lado, su énfasis en las grandes iniciativas de política exterior (ejemplo el MERCOSUR o el G-20) impide observar los logros menores, no en términos de importancia para el análisis o la prueba del liderazgo sino de trascendencia mediática. Es decir, realiza un estudio superficial de las acciones realizadas desde la llegada al poder de Lula da Silva, sin profundizar en los detalles.

El presente TFG se sitúa entre ambos trabajos: del escrito por Soares de Lima se rescatará el enfoque teórico, si bien el mismo será profundizado y adaptado de manera tal que pueda lograrse una comprensión más acabada del fenómeno. Por otra parte, del artículo de Gratius se rescatará su actualidad así como su tratamiento de las capacidades estructurales de Brasil.

En cuanto al tratamiento del MERCOSUR, los autores aquí analizados destacan un aspecto con el cual se trabajará más adelante: el rol político del mismo. En otras palabras se enfatizarán los aspectos políticos de las negociaciones por sobre los aspectos jurídicos. El motivo de esta priorización no reside en la falta de avances en esta área, sino del reconocimiento de que el liderazgo es un proceso fundamentalmente político, cuya consecuencia es el surgimiento de instituciones, ya se encuentren formalizadas o no; es decir, permite una visión más amplia de la que se obtendría si el foco estuviera en los aspectos jurídicos de la integración. Al mismo tiempo, afirmar la primacía de los aspectos políticos del MERCOSUR permite disipar los temores a la desaparición del bloque producto de su creciente irrelevancia como destino de las exportaciones de los miembros.

Por otro lado, el estudio de la situación del MERCOSUR revela un dato clave para comprender el liderazgo, según será descrito en el próximo capítulo. El mismo consiste en el reconocimiento de que la crisis que el bloque, así como cada uno de sus miembros, atravesó en los años inmediatamente anteriores al gobierno de da Silva, fue un ejemplo de destrucción creativa. Es decir, al destruir las bases sobre las que se asentaba el modelo de inserción internacional perseguido desde el MERCOSUR en sus primeros años de vida, es decir el neoliberalismo económico, la crisis de 1998-2002 permitió el surgimiento de un espacio para la creación nuevos valores, el cual fue aprovechado por el gobierno de da Silva para la implantación de los propios. Así, la crisis fue funcional a los deseos de liderazgo brasileiro.

## **Capítulo 2: Consideraciones Teóricas Generales**

El concepto más importante del TFG es el de liderazgo y, de una manera más específica, en la relación de éste con las instituciones internacionales. Caracterizar tal relación no es una tarea sencilla, dada la falta de consenso existente entre diferentes autores al momento de estudiarlo. De esta realidad provienen las reflexiones de Young, para quien el liderazgo “[...] is also a complex phenomenon, ill defined, poorly understood, and subjected to recurrent controversy among students of international affairs” (Young 1991:1)

En el presente capítulo se abordará el tema del liderazgo a través de una serie de preguntas que involucran los aspectos principales del mismo. Luego, se otorgará una definición provisional de lo que se entenderá por liderazgo durante el resto del trabajo, así como de la relación que existe entre éste y las instituciones. Finalmente, se detallarán diferentes variables que serán utilizadas para medir el liderazgo brasileiro. Es necesario aclarar que si bien se trabajará fundamentalmente con conceptos de la teoría de las relaciones internacionales, los aportes de otros campos de las ciencias sociales también estarán presentes.

Antes de comenzar es importante realizar una última aclaración. Gran parte de la teoría sobre el liderazgo surgió para analizar el ascenso de Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. Es por ello que hay proposiciones que sólo se aplican a este caso particular, llegando en algunos casos a parecer apologías de la dominación norteamericana; sin embargo, existen otros conceptos que sí pueden utilizarse para describir relaciones entre Estados con menores capacidades.<sup>19</sup>

### **Seis Preguntas sobre el Liderazgo**

1- ¿Quién es potencialmente líder?

La respuesta que se otorgue a ésta primera pregunta dependerá directamente de la orientación con la que se mire las relaciones internacionales. En un sentido amplio, es decir,

---

<sup>19</sup> “History suggests that hegemonic leadership has really only been within the reach of states that have a preponderance of military and economic capabilities. *Less powerful states can project leadership in various ways and in various regional areas*, but it is primarily big and powerful states that are most capable of providing sustained leadership in ways that actually serve to shape and stabilize world political order.” [bastardillas agregadas] (Ikenberry 1996:13).

considerando a los líderes como aquellos actores con la capacidad de resolver los dilemas de la acción colectiva y facilitar la obtención de acuerdos internacionales<sup>20</sup>, prácticamente todos son potencialmente líderes. Vale destacar que desde esta perspectiva, el liderazgo es solamente una función que cumplen los actores en los procesos de negociación internacional y por tanto separable de los actores concretos. Es por ello que, desde el investigador que idea alternativas a los modelos existentes, hasta las ONG's a través de la apertura de nuevos canales para la participación, pasando por los Estados y las organizaciones internacionales, todos son potencialmente líderes. Por supuesto, que es necesario analizar la pertinencia de cada actor en cada caso concreto, pero la ventana esta abierta a cualquiera de ellos. Esta visión amplia del liderazgo concuerda con las ideas de Young, para quien son los individuos los responsables de la conclusión de acuerdos y, por tanto, es sobre ellos, independientemente del lugar desde cual ejerzan sus funciones, sobre quiénes recae el rol del liderazgo (Young 1991: 7)<sup>21</sup>.

La amplitud de esta visión, si bien tiene la ventaja de resaltar un aspecto concreto del liderazgo, resulta inapropiada para el presente TFG. En primer lugar, porque oscurece las relaciones que existen entre el liderazgo y el poder. No todos los actores se encuentran igualmente capacitados para ejercer influencias en la promoción de los acuerdos internacionales. Tratar a todos como iguales puede conducir al error de considerar que los debates se dan dentro de una democracia plena, por lo que los acuerdos reflejarían la voluntad general y todos se beneficiarían de ellos por igual. Esta visión oculta que, en el marco de intereses contradictorios, es el Estado más poderoso quien tiende a imponer su voluntad y a obtener tratos más favorables.

Un segundo problema consiste en qué considera necesaria la existencia de los líderes para llegar a acuerdos internacionales, por lo que la explicación se torna circular. Se explican los acuerdos internacionales por la existencia de líderes y el liderazgo por la consecución de acuerdos.

Una segunda manera de definir al liderazgo, más cercana al realismo, permitirá realizar recortes entre los aspirantes a líderes. Dentro de los elementos que se tomarán de esta teoría se destacan: su enfoque estatocéntrico y la importancia otorgada a las capacidades materiales. Ambos elementos actúan a modo de filtro que reducen el número de líderes potenciales a los Estados poderosos.

En efecto, los autores cercanos al realismo definen al liderazgo como una forma de ejercicio del poder. Al respecto es clara la expresión de Ikenberry, para quien "leadership is really an elegant word for power. To exercise leadership is to get others to do things that they would not

---

<sup>20</sup> Es la definición de Young, para quien: "Leadership [...] refers to the actions of individuals who endeavor to solve or circumvent the collective action problems that plague the efforts of parties seeking to reap joint gains in processes of institutional bargaining". (Young 1991:5)

<sup>21</sup> Vale aclarar que Young hace una distinción entre diferentes tipos de liderazgo en virtud de las diferentes funciones que pueden llegar a cumplir los líderes, aspecto que será analizado con mayor detenimiento más abajo. Por el resto no todo individuo esta en igualdad de condiciones al momento de ejercer cada tipo de liderazgo.

otherwise do”(Ikenberry 1996:5)<sup>22</sup>. Es por ello que en la visión realista el hegemon, es decir el Estado con mayores capacidades materiales del sistema, es el líder por definición. Al respecto Keohane busca otorgar una serie de indicadores que deben ser considerados a la hora de pensar en la hegemonía. Para él: “*a country must have access to crucial raw materials, control major sources of capital, maintain a large market for imports, and hold comparative advantages in goods with high value added, yielding relatively high wages and profits. It must also be stronger, on these dimensions taken as a whole, than any other country*” (citado en Ridell-Dixon 1997:7)<sup>23</sup>

Sin embargo, la sola definición del liderazgo a través de las capacidades materiales resulta insuficiente, incluso para los realistas. El problema reside en que, salvos casos excepcionales, no hay nada que justifique una clara distinción entre los líderes y los seguidores<sup>24</sup>. Las capacidades materiales de los Estados se encuentran en un continuum, por lo que realizar cortes que distingan a los hegemones del resto es una tarea arbitraria. Otra de las críticas que se presenta es la de Susan Strange, para quien los indicadores otorgados por Keohane hacen referencia son irrelevantes o imprecisos (citado en Ridell-Dixon 1997:7) por lo que no pueden ser utilizados como base de ninguna teoría.

Frente a estas críticas, Ikenberry introduce un segundo elemento: el propósito social (“social purpose”). Para ser líder, entonces, no es suficiente con que un Estado posea las mayores capacidades materiales, que sea poderoso; es necesario, además, que sea capaz de proyectar una serie de valores y una visión normativa respecto a cómo el sistema internacional debe funcionar<sup>25</sup>. Ello implica que el liderazgo no es el mero ejercicio del poder, sino que resulta importante contar también con una justificación de éste, es decir, una suerte de legitimación de su posición.

Hay un tercer elemento a considerar: la voluntad de las elites del hegemon. Para que un Estado sea realmente líder es necesario que este dispuesto a utilizar sus recursos para promover “su” orden, “su” visión normativa. Por ello, tanto el poder como la visión son sólo condiciones de posibilidad. Para que un Estado llegue a desempeñarse como líder es necesario, además, contar con el elemento volitivo.

---

<sup>22</sup> Traducción del Autor (TDA): “Liderazgo es un nombre elegante para el poder. Ejercer el liderazgo es lograr que otros realicen acciones que de otra manera no harían”

<sup>23</sup> TDA: [Para ser hegemon] Un Estado debe tener acceso a materias primas claves, controlar fuentes importantes de capital, mantener un gran mercado para las importaciones tener una ventaja comparativa en productos de alto valor agregado, mostrando salarios altos. Finalmente, debe ser más fuerte en estas dimensiones que cualquier otro Estado.

<sup>24</sup> “[...] the very concept of ‘hegemon’ can be questioned. What justifies the sharp distinction between hegemon and nonhegemon? [...] the theory would justify a definition in terms of ‘control over outcomes’, rather than one in terms of ‘power capabilities’.” (Grunberg 1991:5)

<sup>25</sup> Al respecto Ikenberry afirma que “[Leadership] involves the ability to project a set of political ideas or principles about the proper or effective ordering of politics.” (Ikenberry 1996:5)

2- ¿Cuáles son las características necesarias para ser considerado líder?

En la pregunta anterior se debatía acerca de qué actores eran potencialmente líderes. Del repaso por la teoría podemos extraer la conclusión de que los requisitos básicos son: a) ser un Estado, o por lo menos representar a uno; b) disponer de las capacidades materiales suficientes para ejercer una influencia en el proceso de negociación; c) estar interesado en la cooperación y, más concretamente, en la consecución de acuerdos internacionales. Éstas características son indispensables para ser considerado líder y han sido analizadas en el apartado anterior. Sin embargo, no son ellas los únicos rasgos que definen al liderazgo, por lo tanto es necesario profundizar el análisis.

Elemento volitivo. También mencionado anteriormente es una de las características centrales del liderazgo. Se refiere a la voluntad estatal, tanto de las elites como del pueblo, de ejercer el rol de líder. Dado que desempeñar un papel protagónico en las negociaciones resulta costoso, el Estado debe encontrarse dispuesto a destinar recursos a resolver, mediante incentivos, los dilemas de cooperación en un ambiente de incertidumbre; es decir, sin poder conocer de antemano cuales serán los resultados. Es por ello que si bien las capacidades materiales son necesarias, no resultan suficientes. En este punto se está de acuerdo con Ikenberry, para quien el liderazgo estructural, es decir aquel que se deriva de una posición de poder, no es más que un liderazgo potencial, por lo que no necesariamente lleva a ejercer un rol fuerte en la política internacional (Ikenberry 1996:6-7). Esta afirmación de la necesidad del elemento volitivo contrasta con aquella de los autores clásicos de teoría de la estabilidad hegemónica, y de las teorías estructuralistas en general, para quienes la sola presencia de un hegemón induce cambios en el sistema internacional.

Propósito social. Además de la dimensión material, es decir del garrote y la zanahoria, los líderes tienen a su disposición otra herramienta para lograr la cooperación internacional: la manipulación de los valores. Se trata de un trabajo más profundo de parte del líder, consistente en la alteración de la orientación normativa de terceros Estados con el objeto de asegurar su colaboración.

El propósito social es la capacidad que tiene el líder para proyectar una visión de cómo debería funcionar el sistema internacional, de cuáles pautas de cooperación son válidas y qué acciones se encuentran vedadas. Como puede observarse se trata de una forma particular de poder, centrada en el cambio de los propósitos y de los medios de la cooperación. Es aquí donde comienza a visualizarse la relación que existe entre el liderazgo y las instituciones internacionales, entendidas como el conjunto de reglas que determinan las formas en la que los Estados deben cooperar y competir. Por el momento alcanza con decir que los Estados que aspiren a ser líderes cambiarán las instituciones de manera tal que sirvan para avanzar sus objetivos.

Sabiendo que el líder busca “vender” su visión del sistema internacional, queda por descubrir los mecanismos que utiliza para ello. De manera sintética, se trata de procesos de socialización, por intermedio de los cuales las elites dirigentes de terceros Estados “compran” las normas. Al internalizar las normas expuestas por el líder, los Estados pasan a formar parte de una comunidad de valores con éste. Ello implica el surgimiento de ideas comunes respecto a cómo el sistema debería funcionar y, por ende, de que es considerado legítimo y que no. La socialización añade legitimidad a la posición dominante, en términos materiales, del líder dentro del sistema internacional. El proceso de socialización implica una consolidación del liderazgo dado que el dominio, originariamente, basado en la fuerza, es transformado en derecho<sup>26</sup>.

Existen tres formas concretas de socialización: persuasión normativa, incentivos materiales y reconstrucción interna<sup>27</sup>. Una serie de aclaraciones es necesaria. En primer lugar en los tres casos se producen resultados similares en cuanto al grado de internalización de la norma, difiriendo sólo en las formas particulares que adquiere el proceso. En segundo lugar, las tres formas de socialización no son mutuamente excluyentes, por lo que las distinciones entre las tres tienen un carácter analítico. Por último, hay que destacar que la socialización tiene lugar únicamente cuando un Estado dispone de capacidades materiales para generar incentivos. Es decir, que en cuanto proceso no es independiente de la base material, pero sí genera resultados que no pueden desprenderse de un análisis de aquella (Ikenberry y Kupchan 1990:5).

En el primer caso, la persuasión normativa, el proceso consiste en la adopción por parte de las elites de un Estado de las normas del hegemon simplemente por su valoración positiva. Es decir, en este caso el líder no promueve el cambio mediante la manipulación de incentivos, sino mediante una manipulación ideológica, que puede originarse tanto en ámbitos públicos como privados<sup>28</sup>. La persuasión normativa, entonces, genera un cambio en las orientaciones de las elites que es anterior a cambios en las políticas.

El segundo proceso por el cual la socialización puede ocurrir es mediante la manipulación de incentivos materiales. En este caso, la elite del Estado receptor no se encuentra convencida de la superioridad de las normas del líder y por tanto se resiste a ella. Es a través de incentivos materiales que el hegemon logra alterar el comportamiento del tercer estado. Aunque inicialmente el cambio de políticas resulta ser superficial, es decir, se esperaría un retorno al

---

<sup>26</sup> “The socialization of elites into the hegemonic order leads to a consolidation of hegemonic power; rule based on might is enhanced with rule based on right”. (Ikenberry y Kupchan 1990:5).

<sup>27</sup> El desarrollo de los diferentes procesos de socialización es un resumen de lo expresado por Ikenberry y Kupchan 1990:9-11. Además de las razones aquí expuestas, existe otra por la cual los Estados pueden “comprar” el orden del hegemon. En particular, a medida que el número de Estados en comunidad de valores e instituciones con el hegemon aumenta, también lo hacen los costos del aislamiento, es decir de mantenerse fuera del orden. Es por ello que la adhesión al sistema de valores puede ser entendido racionalmente.

<sup>28</sup> Algunos ejemplos de este tipo de manipulación son los programas de pasantías universitarias, por medio de los cuales las elites son educadas en el Estado principal; o también la copia de modelos exitosos, sea en el mundo empresarial o en los ámbitos de dominio público. En ambos casos el Estado abandona una conducta original por la creencia en la superioridad de los modelos promovidos por el líder.

comportamiento anterior tan pronto los incentivos sean eliminados, existen diferentes mecanismos que impulsan un cambio más profundo en el tercer estado, como por ejemplo la presión electoral. En efecto, en los Estados democráticos, la elite debe explicar el cambio en su orientación política si es que no quiere perder el apoyo del pueblo frente a una elite alternativa que se encuentre dispuesta a aceptar como propias las visiones del líder. Así, lo que comenzó como un cambio de políticas puede dar origen a cambio en las formas de percibir y valorar el sistema internacional.

Finalmente, se encuentra la socialización mediante la reconstrucción interna. En estos casos el líder actúa directamente sobre las instituciones políticas del otro estado. Es un tipo de socialización que sólo ocurre en casos muy específicos (por ejemplo después de una guerra o en el caso de la dominación imperial), casos en los que el líder se hace responsable de la puesta en marcha de un sistema político nuevo. El cambio de orientaciones de la elite dependerá tanto del involucramiento del líder en la política interna como del tiempo que dure la ocupación.

El propósito social es el elemento más controversial del concepto del liderazgo. En parte ello se debe a que es el aspecto específico que distingue al líder de un hegemón. El propósito social es el que permite el surgimiento del consenso entre los Estados; el que transforma el poder de hecho en derecho. En definitiva, el propósito social esconde las luchas por el poder bajo el velo de la legitimidad. El propósito social dificulta, e incluso impide, que se produzcan cambios en la distribución de poder e influencias. Por ello es un elemento de estabilidad del sistema dado que resulta en extremo difícil destruir un patrón de comportamiento y concebir uno alternativo, aquel que se encuentra instalado tiende a permanecer, lo que dificulta el ascenso de nuevos poderes<sup>29</sup>.

Resultados concretos. Este es un elemento que surge del sentido común, pero que no por ello puede ser ignorado<sup>30</sup>. Si bien las dos partes son necesarias para el logro de un acuerdo en cualquier negociación, no pueden ser ambas líderes. Por lo tanto, se reservará este título para aquellos que logren alterar las preferencias de los terceros Estados, es decir para aquellos que impongan su voluntad en las negociaciones. Difícilmente podría considerarse como líder un Estado que es incapaz de lograr acuerdos específicos o que para hacerlo sacrifica sus principales intereses. Por lo tanto, a las definiciones de liderazgo basadas en las capacidades materiales y el propósito social, se le añade la necesidad de poseer algún tipo de control sobre los resultados de la negociación.

---

<sup>29</sup> En palabras de Schweller: "In a legitimate order, even the most dissatisfied states desire only changes within the system, not a change of the system. Adjustments to the status quo are acceptable as long as they are made within the framework of existing institutional arrangements, not at their expense." (Schweller y Priess 1997:12)

<sup>30</sup> Una de las críticas a la teoría de la estabilidad hegemónica, teoría de la que se desprenden los análisis de liderazgo, es justamente la definición del hegemón de acuerdo a las meras capacidades materiales, ignorando la necesidad de resultados concretos.

3- ¿Bajo qué condiciones se ejerce el liderazgo?

A esta altura debería quedar claro que existe una relación muy fuerte entre la cooperación internacional y el liderazgo, por lo que analizar las condiciones en las que es posible el liderazgo es, hasta cierto punto, analizar las condiciones en las que es posible la cooperación. Comprender el ambiente en el que el liderazgo se desarrolla permitirá clarificar los modos en los que este funciona y marcar las diferencias entre líderes y hegemones.

En este apartado se retoman entonces los puntos de vista neoliberales respecto al sistema internacional. Para Keohane, la cooperación requiere que “the actions of separate individuals or organizations –which are not in pre-existing harmony- be brought in conformity with one another through a process of policy coordination” (1988:3)<sup>31</sup>. Es decir, resulta necesario que dos o más Estados actúen de manera concertada para el logro de objetivos comunes. En otro de sus trabajos, profundizando el tema, Keohane afirma que para que esta tenga lugar es necesaria la existencia tanto de intereses comunes como contradictorios. La importancia del primero de los elementos es obvia, después de todo si no existen intereses comunes, es decir si todos fueran contradictorios, existiría solamente el conflicto, el choque, sin dejar ningún margen para la negociación. El segundo de los elementos puede resultar algo más complicado de analizar. En efecto la necesidad de conflicto para la cooperación resulta confusa. Pero, si sólo existieran intereses comunes, si los Estados coincidieran de manera total, ninguno tendría incentivos para modificar su comportamiento, ni para comenzar la cooperación (Keohane 1988:3)<sup>32</sup>. En el caso del liderazgo, también resulta necesario un ambiente en el cual los intereses de los Estados no sean ni idénticos ni irreconciliables. Si los intereses fueran idénticos el liderazgo (en tanto instrumento para resolver dilemas de acción colectiva) sería innecesario; si fueran irreconciliables, imposible.

Sin embargo, analizar únicamente la cooperación en función de los intereses sería ignorar otro aspecto importante de la política mundial: el poder. En efecto, las diferencias de poder entre dos Estados tienen un efecto ambiguo sobre el comportamiento estatal. Las diferentes opciones que se le presentan al Estado débil son el *bandwagoning* y el equilibrio de poder. Queda claro que ambas opciones representan, respectivamente, la cooperación y el conflicto respecto al Estado de mayores capacidades.

Hay un último elemento que es necesario analizar con relación al ambiente de la cooperación. Al decir que ésta no se da en el vacío, no sólo se incluyen los determinantes materiales, las relaciones subyacentes de poder. Por el contrario, la cooperación también se da

---

<sup>31</sup> Una traducción aproximada es: que las acciones de dos o más actores, inicialmente incongruentes entre sí, sean alineadas mediante un proceso de coordinación política.

<sup>32</sup> Para ser más fiel al pensamiento de Keohane cabe aclarar que él no menciona intereses comunes y conflictivos, sino que se refiere a los términos más genéricos de “armonía” (harmony) y “discordia” (discord). Pese a ello, las conclusiones son idénticas.

en un marco temporal. ¿Qué quiere decir esto? Que toda acción se proyecta tanto hacia el pasado como hacia el futuro. Todo comportamiento surge tanto de causas anteriores como del deseo de resultados futuros. Al analizar los intereses se estudia la proyección futura. Para estudiar el pasado es necesario analizar los acuerdos y los entendimientos bajo los que tiene lugar la cooperación. Las instituciones, entendidas en un sentido amplio, son imágenes del pasado proyectándose hacia el futuro. Constituyen el marco en el que los intereses de los Estados son concebidos y por ende forman parte vital del escenario de la política internacional<sup>33</sup>.

La cooperación, y por tanto la posibilidad de emergencia del liderazgo, dependen fuertemente de la existencia de instituciones. A punto tal que Keohane, uno de los máximos expositores del neoliberalismo internacional, afirma que: “Un sistema internacional no institucionalizado carecería de expectativas y entendimientos. La coordinación sería imposible aun cuando existieran intereses comunes” (1993:19).

Resulta entonces indispensable el análisis de cómo las instituciones alteran el comportamiento estatal y favorecen la cooperación.

#### 4- ¿Cuáles son las funciones que cumple el líder?

Para analizar esta pregunta es necesario retomar el artículo de Young con el que se inició la discusión del liderazgo. Como ya se dijo el autor analiza el fenómeno en relación al rol que desempeñan los líderes en el proceso negociador. Consecuentemente realiza una tipología de los líderes en virtud de las diferentes formas en las que el líder puede promover la cooperación internacional. Al hacerlo descubre que existen tres tipos de liderazgos, o funciones, que resultan indispensables para que las negociaciones lleguen a buen puerto.

El primer tipo de liderazgo es el estructural. Descrito en Ikenberry como liderazgo potencial y referido a la posesión de capacidades materiales, en Young alcanza otra dimensión dado que se refiere al uso de los mismos (Ikenberry 1996:6; Young 1991:9 y ss.). Este tipo de liderazgo nace de la existencia de asimetrías en el poder, así como de la posibilidad de obtener beneficios desproporcionados de una negociación. En ambos casos, al hablar de poder, debe tenerse en cuenta el aspecto relacional del mismo. Es decir, se trata de las capacidades materiales de un actor *vis-à-vis* las de otro.

---

<sup>33</sup> Esta concepción de las instituciones como marco o paisaje de la acción estatal es un lugar común en la teoría de las relaciones internacionales. La idea puede rastrearse hasta los primeros escritos realistas. “Traditional realists, however, did recognize that institutions are a vital part of the landscape of world politics” (Scwhellery Priess 1997:3) En la actualidad, la idea ha cobrado una mayor fuerza. Las instituciones no sólo son parte vital del paisaje, sino que lo definen (Ikenberry 1998-99:11).

Existen dos estrategias para lograr la traducción de las capacidades materiales en ventajas al momento de la negociación, conocidas como “arm-twisting” y “bribery” (Young 1991:10)<sup>34</sup>. La primera de estas estrategias se da en los casos en los que la participación de uno de los actores es especialmente importante para que los resultados de la negociación sean positivos, piénsese por ejemplo la necesidad del apoyo de Estados Unidos a Kyoto. En estos casos, el Estado cuya cooperación es indispensable se encuentra capacitado para imponer condiciones mediante la amenaza de su retiro de las conversaciones. La segunda de estas estrategias, “bribery”, se aplica a aquellos casos en los que uno de los Estados espera obtener grandes beneficios del logro de un acuerdo, por lo que se encuentra dispuesto a ofrecer incentivos materiales a otros actores a cambio de su cooperación.

El mensaje atrás de estas estrategias es que el poder material por si mismo no logra producir los resultados deseados. Es necesaria además la correcta utilización del mismo, la cual dependerá en definitiva tanto de la capacidad negociadora de los Estados como de la pertinencia de los recursos materiales en juego.

La segunda función a ser desarrollada por los líderes es la empresarial. Se trata de una función que se despliega en aquellos casos en los que existe una gran ganancia esperada de la acción colectiva, pero no existe forma de resolver los dilemas que rodean a la misma<sup>35</sup>. Los Estados se encuentran frente a la obligación de buscar nuevas formas de cooperar. Es aquí cuando entra en juego la función empresarial. Los líderes que la desempeñan son aquellos que, por decirlo de alguna manera, “flexibilizan” las opciones. Su rol es similar al de los mediadores, aunque con la salvedad de que los líderes tienen un interés respecto a la negociación. Es decir, prefieren una alternativa de arreglo por encima de otras.

Aquellos que ejercen el liderazgo de manera empresarial cumplen normalmente varias funciones en una negociación. En primer lugar, son formadores de la agenda. A través de ella no sólo determinan que temas se verán incluidos y cuales no, sino que además buscan el mejor orden para la presentación de los mismos. En segundo lugar, se trata de publicistas que llaman la atención sobre determinados temas, informando además al gran público de la importancia de los mismos. En tercer lugar, son también inventores, dado que se encarga de diseñar nuevas alternativas, de buscar nuevos caminos para sortear los obstáculos surgidos de la acción

---

<sup>34</sup> Traducidos al castellano, los nombres de las estrategias significan, literalmente, “torcedura de brazos” y “soborno”. En el presente TFG se mantienen los nombres en inglés dado que no presentan las imágenes negativas asociadas a los vocablos en castellano.

<sup>35</sup> Se trata de los obstáculos a la cooperación identificados desde el realismo: la preocupación por las ganancias relativas, la posibilidad de hacer trampa y los costos de mantenimiento de los tratados. El origen de estas dificultades se encuentra en las características propias del proceso de negociación internacional: la toma de decisiones por unanimidad en vez de una mayoría; la participación de actores autónomos y autointeresados; y la actuación de estos bajo un velo de incertidumbre, es decir sin que se cumplan el supuesto de plena información, necesaria para la toma racional de decisiones.

colectiva. Por último, son los encargados de alinear los intereses de diferentes partes para formar coaliciones o bloques negociadores para fortalecer una posición.

La tercera, y última, función es la intelectual. Se trata de la capacidad para generar sistemas de pensamiento que afecten las perspectivas de aquellos involucrados en el proceso de negociación. Los líderes de este tipo, por lo general, actúan o ejercen su influencia de manera previa al proceso negociador. Esto obedece a dos motivos. En primer lugar, las prisas del proceso negociador y la presión constante que el mismo genera implican trabas, u obstáculos, al pensamiento. En segundo lugar, para que las ideas tengan algún impacto es necesario que las mismas se encuentren instaladas en las mentes de las diferentes partes. Cabe destacar que la distancia temporal entre la concepción de una idea y la implementación de la misma implica la posibilidad de que ocurran desvíos. Es decir, es posible que las ideas sean utilizadas de un modo distinto al previsto por los intelectuales.

Un análisis de las tres funciones demuestra que existe más de una manera de ejercer el liderazgo y de lograr resolver los dilemas de acción colectiva. También puede observarse que las funciones no presentan el mismo grado de concentración. Así, el liderazgo estructural se encuentra en las manos de unos pocos actores, por lo general uno; el empresarial, si bien descansa en un número mayor de actores, los mismos todavía pueden ser identificados individualmente; por último, el intelectual es el más difuso de los tres tipos dado que las ideas se encuentran “flotando en el aire” al momento de las negociaciones, y muchas veces resulta difícil encuadrar un sistema de pensamiento con un actor en particular<sup>36</sup>. En conclusión, a medida que se avanza de función en función es cada vez más difícil reconocer a los líderes involucrados en cada una de ellas.

Otra de las consecuencias de analizar las funciones de los líderes es que cabe la posibilidad de que un actor realice más de una de ellas. Existe la posibilidad de que aquel que dispone de los medios materiales, del liderazgo estructural, sea el encargado o el que tenga prioridad en la formación de la agenda. Asimismo, es posible que las ideas que logren imponerse no sean las más eficaces, en términos de capacidad de solución de problemas, sino aquellas que se encuentren ligadas a los intereses más poderosos. En definitiva, si bien las distinciones analíticas resultan útiles para diferenciar las diversas maneras en las que puede ejercerse el liderazgo, no debe olvidarse que las tres funciones se encuentran mezcladas y confundidas en el seno de cualquier negociación.

Por último, retomando el artículo de Young, es necesario aclarar que ninguna de las tres funciones es suficiente por sí misma para lograr sortear los dilemas de la acción colectiva, sino que por el contrario es necesario que dos o incluso las tres sean puestas en juego al momento de

---

<sup>36</sup> Por supuesto que existen numerosas excepciones, como se menciona en el artículo de Young. Entre ellas el autor destaca a Keynes y a Monnet, pero, como él mismo reconoce, se trató de individuos que además contaban con respaldo estatal y liderazgo empresarial.

una negociación (Young 1991:24 y ss.). Y aun en esos casos, la posibilidad de que la cooperación sea efectiva no esta asegurada. En última instancia, para Young, el liderazgo mismo es una condición necesaria pero no suficiente.

5- ¿Cuáles son los fundamentos del liderazgo? O, ¿En dónde reside la autoridad del líder?

Es necesario ahora analizar el otro aspecto del liderazgo: el de los seguidores. Al respecto surge la pregunta de por qué los líderes de terceros Estados avalarían un orden que no es propio, por qué se conformarían con las visiones del hegemon en lugar de promover la suya.

Una parte de la respuesta de este problema ya fue resuelta al hablar de los procesos de socialización. Como se mencionó estos son los mecanismos por los que los Estados llegan a aceptar el orden establecido por el hegemon como legítimo. Sin embargo, aun quedan lagunas por rellenar. Si bien en el caso de la persuasión normativa la aceptación de la legitimidad es pura, en el sentido de adherencia por los valores en sí, en los otros casos los motivos por los cuales el Estado se pliega a los valores propuestos por un tercero son confusos. En especial, cuando los valores articulados por el hegemon no se encuentran suficientemente consolidados. Es decir, antes de que los mismos se conviertan en dominantes.

Ahora, la cuestión consiste en analizar cómo es que el orden tuvo su origen, cuáles fueron las condiciones en las que fue gestado y por qué fue aceptado de manera inicial. Respecto a la primera de las cuestiones, es decir, la relativa a las condiciones previas, resulta necesario que muera un orden antes de que otro pueda nacer. En otras palabras, para que los procesos por los que surge un determinado sistema internacional puedan desencadenarse es necesario atravesar primero una crisis política. La misma puede manifestarse de diferentes formas, sea mediante una crisis económica, como una guerra o crisis en el seno de un Estado. En cualquiera de los casos la consecuencia es una pérdida de legitimidad de los valores anteriores, dado que se mostraron incapaces de prevenir las crisis, dando como resultado la creación de un espacio en el cual el hegemon puede imponer los suyos<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Nuevamente se toma como base el análisis de Ikenberry. En "Socialization and Hegemonic Power" el autor destaca el carácter necesario de la crisis como instancia previa a la instauración de nuevos valores. En concreto afirma que: "[...] domestic conditions in secondary states must make the elites receptive to the importation of new ideas and normative claims about state behavior. This receptivity is most pronounced during periods of domestic political turmoil in which the legitimacy of existing elites is threatened. Socialization and the emergence of legitimate domination at the international level are thus integrally linked to legitimacy at the domestic level". (Ikenberry y Kupchan 1990:11). Cabe destacar que el mecanismo funciona potencialmente en las dos direcciones. Crisis políticas internas pueden dar lugar también al surgimiento de elites que articulen valores contrahegemónicos, fenómeno del cual la historia reciente da numerosos ejemplos. El poder del estado que articula estos valores se vuelve la característica crucial para lograr modificaciones en el actual patrón de relacionamiento. Puede decirse entonces que mientras más difundida y profunda sea la crisis y más poderoso el estado que encarne los nuevos valores, mayor será el alcance de los mismos.

Hasta ahora ya se dejó asentado, con los procesos de socialización, una parte de la historia de cómo unos valores llegan a ser dominantes. Pero existe otra versión, una con un carácter más realista si se quiere, o mejor dicho basado en mecanismos racionales. En particular, se explica que la creación de un orden, por más desbalanceado que éste resulte luego, es la mejor alternativa, tanto para Estados fuertes como débiles. En el primer caso, un Estado fuerte se asegura una base estable para su dominio, es decir puede mantenerse encumbrado u ocupando un lugar central dentro del plano internacional pese a que sus capacidades materiales no lo justifiquen. En el caso de los Estados menores, la creación de un orden mitiga los efectos de la anarquía, en particular disminuye, por decirlo de alguna manera, la inseguridad. Los Estados pueden perseguir metas superiores a la mera supervivencia, dado que en el orden encuentran garantías de que la misma no corre riesgos, o en todo caso ellos son menores.

El orden así creado, difiere tanto de los sistemas internos, dado que carece de un organismo encargado de vigilar y hacer cumplir los acuerdos; como de la anarquía entendida en el sentido más brutal y hobbesiano. Existe entonces un orden cooperativo, nacido de un intercambio (“*trade-off*”), que muy bien puede ser tácito, entre los Estados fuertes y los débiles. El mismo consiste básicamente en que los Estados menores aceptan colaborar con el hegemon, o mejor dicho con el orden por él propuesto<sup>38</sup>; en retorno, el hegemon limita su poder, es decir no utiliza las capacidades materiales para obtener acuerdos mejores o para dominar a sus compañeros. Esta limitación en el ejercicio de poder a la hora de la negociación es lo que Ikenberry llama restricción estratégica (Ikenberry 1998/99:13).

La pregunta más importante es por qué un Estado poderoso gastaría tiempo y recursos en la creación de instituciones, que, aun reflejando su poder, no le permitan explotarlo a su máximo potencial. Al respecto es posible esgrimir dos argumentos. En primer lugar, existe la posibilidad de que el hegemon reconozca que la ventaja que posee, la actual de distribución de fuerzas, no será permanente. Ello implica la aparición de amenazas provenientes del futuro, en el que terceros Estados serán capaces de balancear contra él<sup>39</sup>. En este sentido, las instituciones resultan también una garantía del poder del hegemon, una promesa de centralidad en el futuro, aun cuando no disponga de los medios suficientes para ocupar esa posición. Por decirlo de alguna manera, las instituciones son una apuesta del hegemon al futuro.

---

<sup>38</sup> La diferencia entre ambos términos no es irrelevante y merece una mayor aclaración: aceptar colaborar con el hegemon implicaría un dominio total, someterse a la voluntad de éste; por otro lado, colaborar con el orden implica la posibilidad de tener consensos fundamentales y disensos metodológicos, es decir implica un mayor margen de maniobra para los estados. La obediencia no es esperada, sino que cada caso concreto merece una negociación.

<sup>39</sup> El *trade-off* mencionado anteriormente es en este sentido un intercambio de horizontes temporales. El hegemon se abstiene de utilizar su poder en el presente a cambio de que los demás Estados no utilicen el suyo en el futuro. Es por ello que Ikenberry afirma que la cooperación es posible por los diferentes horizontes temporales que tienen el hegemon y los Estados débiles. Mientras el primero se preocupa por mantenerse en el futuro, los segundos buscan asegurar la supervivencia hoy. (Ikenberry 1998/99:15 y ss.)

El segundo de los argumentos, presentado al hablar de la socialización, es que el mantenimiento del orden resulta más sencillo, más económico, cuando no es necesario recurrir de manera constante a la manipulación de incentivos, positivos o negativos. Las instituciones reducen el costo de la cooperación de terceros estados, por lo que, incluso en el corto plazo o en aquellos casos en los que el hegemón no sea capaz de prever el fin de las asimetrías de poder, la construcción de instituciones es la mejor alternativa.

Tan importante como este compromiso de renuncia a la fuerza es que el mismo sea creíble. Es decir, que el hegemón pueda “garantizar” a los demás Estados que la fuerza no será central en las relaciones entre ellos. Es necesario aclarar que por las características del acuerdo es el hegemón quien tiene mayores posibilidades de romperlo. Es él quien tiene la mayor tentación de utilizar sus recursos en desmedro del resto. Por ello, es decir por ser la principal amenaza al orden, debe ser también el mayor defensor de éste.

Una forma de demostrar su compromiso con el orden es la creación de instituciones. Ellas son la garantía con la que cuentan los Estados menores frente al abuso de poder del hegemón y por tanto el instrumento utilizado por éste para hacer su compromiso creíble. En particular, las instituciones cumplen dos funciones fundamentales a cualquier orden. En primer lugar, tienen un “carácter pegajoso”<sup>40</sup>, es decir, incorporan a los Estados a pautas de comportamiento durables, con lo que su accionar se hace más predecible y se reducen los costos nacidos de las incertidumbres, principal fuente de inseguridad. Dentro de esta función, también vale destacar que, al atar a los estados, las instituciones reducen los retornos del poder. Ello no implica la desaparición de las asimetrías de poder, sino que estas pierden su sentido. Es que las instituciones ponen límites a lo que los Estados pueden realizar con su poder. Un Estado que obtenga ganancias desproporcionadas de la cooperación encuentra límites en la utilización de las mismas. En particular, se excluye la posibilidad de que pueda emplear estos recursos para dominar a sus vecinos.

Existen dos formas particulares mediante las cuales las instituciones reducen los retornos del poder y son útiles a los Estados más débiles del sistema. La primera de ellas consiste en que les permite tener un lugar para expresarse respecto a temas que les competen. Las instituciones proveen a los Estados de una suerte de foro en el que cualquiera, independientemente de su poder, puede expresarse y por ello resulta especialmente útil a aquellos Estados pequeños, cuyos pareceres serían ignorados. La segunda forma puede ser descrita como una atadura que liga la política exterior de los Estados entre sí y los obliga a consultarse entre ellos antes de realizar una acción. El ejemplo clásico es el de una alianza militar, pero también es posible encontrar ejemplos de mecanismos de este estilo en las organizaciones de integración regional. Se trata en

---

<sup>40</sup> Traducción literal del inglés. Las palabras utilizadas son “Sticky character”. Esta expresión se refiere a que una vez que los Estados se han adherido a las instituciones encuentran dificultades para desprenderse de las mismas. (Ikenberry 1998/99:26 y ss.).

concreto de restricciones que los Estados se imponen al momento de diseñar su política exterior<sup>41</sup>.

El segundo mecanismo, la segunda lógica que se esconde detrás de las instituciones y que permite el surgimiento de un orden entre los Estados, es que las instituciones penetran en las sociedades de diferentes maneras, “enraizando”, por así decirlo, en ellas. Esto importa el surgimiento de nuevos patrones de conducta dependientes de la existencia de estas instituciones, que por lo tanto pasan a formar parte vital de todo Estado. La penetración de las instituciones reduce los costos de transacción con lo que se facilita la cooperación entre los estados; pero, al mismo tiempo, y mientras mayor sea la penetración, más costoso resulta “abandonar” las instituciones por otras, independientemente que las alternativas sean mejores en términos de eficiencia. Es lo que se llama los retornos crecientes de las instituciones<sup>42</sup>.

Existe una variedad de razones por las cuales las instituciones establecidas tienen ventajas sobre las posibles alternativas. En particular, éstas últimas implican nuevos costos de puesta en marcha. Los mismos están relacionados con las negociaciones implicadas para obtener la participación de los estados. Otro de los motivos es que las instituciones promueven patrones de comportamiento que, en cierto sentido, deben ser aprendidos por los nuevos Estados. Una institución alternativa implica necesariamente una transición hacia nuevos comportamientos y por tanto una etapa de incertidumbre hasta que los mismos se encuentren afianzados.

En conjunto estas funciones aseguran la estabilidad del orden, aunque no lo transforman en inmutable. Son simplemente una garantía de que las pautas de comportamiento permanecerán estables a pesar de que las relaciones de poder, la base sobre la que se construyeron las relaciones, haya sido modificada. Por supuesto que llevar demasiado lejos este argumento es inconcebible, por lo que eventualmente si el desfase crece lo suficiente el sistema caerá. Sin embargo, cabe destacar que a medida que el tiempo avance y las instituciones penetren más en las sociedades esta operación será más difícil, dado que el hegemón no será el único con intereses en que el actual orden se mantenga, sino que es probable que otros Estados también deseen el mantenimiento del status quo. En conclusión, el orden, una vez establecido, cobra una vida propia e independiente de la del ordenador.

## 6- ¿Cuáles son los efectos del liderazgo sobre la distribución del poder?

El liderazgo expresa tanto un estado actual como el deseo de un estado futuro. Es tanto el resultado de una determinada relación de fuerzas que encumbra a un Estado como el deseo de

---

<sup>41</sup> El tema está desarrollado por la literatura neoconservadora, la cual ha acuñado la imagen de Gulliver en la tierra de los liliputenses para describirlo.

<sup>42</sup> “The notion of increasing returns to institutions means that once a moment of institution selection comes and goes, the cost of large-scale institutional change rises dramatically- even if potential institutions, when compared with existing ones are more efficient and desirable” (Ikenberry 1998/99:32)

utilizar esa posición para alterar las reglas de juego y permanecer en la misma. Entonces, uno de los aspectos centrales del liderazgo es el deseo de permanencia; de cambiar las cosas para que nada cambie; de forma tal que, llegado el momento en que las asimetrías de poder que están en su origen desaparezcan, no lo haga también su posición dominante del sistema.

Dentro de este esquema es donde cobran relevancia las instituciones. Como ya se dijo, las instituciones son una garantía de que la pérdida relativa de poder del líder no estará acompañada automáticamente por la pérdida de centralidad del mismo. Las instituciones son herramientas que, aparte de resolver problemas de acción colectiva, actúan como fuerzas de conservación y de mantenimiento del orden. Las instituciones permiten que la anarquía entre los Estados no sea total y, por tanto, que las diferencias en las capacidades relativas no sean el factor decisivo en sus relaciones.

Sin embargo, para que las instituciones sean capaces de cumplir con ese rol estabilizador es necesario que las mismas sean independientes de la coyuntura en la que se desenvuelven; ó, por decirlo de otra manera, que no se trate de meros reflejos de la estructura de poder subyacente. Al respecto, existen diferentes motivos que permiten entender la permanencia de las instituciones, aún en contextos cambiantes.

Para empezar, ya mencionado anteriormente, se encuentran los retornos crecientes de las instituciones. Los mismos implican que una vez que se ha puesto en marcha una determinada institución los costos para reemplazarla no hacen más que crecer con el tiempo. De aquí se deriva que el concepto de retornos crecientes es un concepto relativo, es decir se trata de retornos *vis-à-vis* los obtenidos por instituciones alternativas. Por otro lado, también implica que la efectividad de las instituciones no es una carta de triunfo; sino que más bien el éxito o el fracaso de una determinada configuración institucional dependerá de factores coyunturales, como por ejemplo la distribución de fuerzas al momento de su diseño. Finalmente, la existencia de retornos crecientes implica que el sistema será cada vez más difícil de cambiar. Mientras más tiempo transcurra mayor será el número de actividades que se verán interrumpidas por un cambio abrupto en las reglas y por tanto también mayor será el número de defensores del status quo.

Por otro lado, estudiar las razones de permanencia de una determinada configuración institucional es en cierto sentido estudiar también las razones que promueven el cambio. En particular, saber cuáles son las fuerzas que llevan a la modificación de las instituciones, y a su eventual reemplazo, es vital para entender por qué las instituciones permanecen. El análisis de estos factores permitirá profundizar en las dificultades que surgen para el cambio. Las posibles amenazas al orden institucional pueden ser clasificadas internas, externas y/o mixtas<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Se toma como base para el análisis de este apartado el artículo de Young (1982:16 y ss.)

Con amenazas internas se hace referencia a la existencia de contradicciones originadas en los principios de la institución. Se trata de tensiones no previstas en la génesis de la institución, que con el transcurso del tiempo afloran y cuya resolución es indispensable para el mantenimiento de la institución. Estas contradicciones son más proclives a surgir en los “ordenes espontáneos” y en las instituciones que involucren un mayor número de Estados y abarquen un mayor número de áreas.

Sin embargo, es necesario destacar que no todas las contradicciones son igualmente relevantes. Para que una institución corra realmente riesgo lo que debe estar en juego son los principios fundantes de la misma; de forma tal que la contradicción no pueda ser resuelta mediante la simple eliminación de una de las proposiciones. De este análisis se desprende que la supervivencia de una institución se encontrará relacionada con la coherencia interna que presente y, de una manera más general, con la complejidad de la misma.

Las amenazas externas son aquellas que provienen del ambiente, independientemente de la forma que puedan adoptar. En general, se trata de cambios sucedidos en el contexto que escapan al control de las instituciones y que la transforman en obsoletas y/o innecesarias. Un ejemplo de las amenazas provenientes del medio es la tecnología, cuyo avance puede tornar insuficiente las instituciones existentes. También es posible que rápidos cambios sociales tengan el mismo efecto.

Es necesario realizar aquí un paréntesis para destacar a la flexibilidad de las instituciones como elemento de estabilidad de las mismas. Como destaca Schweller: *“although international institutions are inherently tools of conservation and management, they may also facilitate limited change by providing a general framework of rules and rights within which adjustments can be made that leave the status quo essentially intact”* (Schweller y Priess 1997:13)<sup>44</sup>. Es decir, las instituciones pueden ser utilizadas como marco regulador y, en este sentido, limitante de los cambios. Instituciones más rígidas y por ende con menor capacidad de adaptación resultan más sensibles a las variaciones ambientales. Por el contrario, flexibilidad de ellas les permite realizar adaptaciones menores para evitar llegar a cambios abruptos.

Por último resta analizar las amenazas mixtas. En este caso se hace referencia a la estructura de poder prevaleciente en el sistema, la cual por sus características no es ni totalmente ajena a la institución ni algo propia de ella. Se trata más bien de un elemento subyacente a ésta. En la medida en que las instituciones tienen un efecto distributivo, los Estados más importantes, los

---

<sup>44</sup>TDA: si bien las instituciones son herramientas de conservación y administración, también pueden facilitar los cambios moderados al proveer un marco general de reglas y derechos en el cual pueden realizarse ajustes sin que los mismos alteren el status quo.

más poderosos, de un sistema dado van a estar interesados en modificarlas, de forma tal que las mismas les resulten más favorables<sup>45</sup>.

Sin embargo, es preciso destacar que existen múltiples obstáculos para el desarrollo de nuevas instituciones. “No hay nada más difícil de conseguir [...] que el aventurarse a introducir nuevas instituciones; porque aquel que las introduce tiene por enemigos a todos aquellos que se beneficiaban de las antiguas instituciones, y sólo encuentra tibios defensores entre todos aquellos que se beneficiarán de las mismas”<sup>46</sup>. Es decir, es necesario que los cambios en la estructura de poder hayan sido tales que el nuevo líder, aquel intentando cambiar el status quo, sea capaz de superar los intereses de todos aquellos beneficiarios del orden anterior. Además, aun en los casos en los que esta condición se cumpla, es necesario recordar que el diseño de instituciones genera resultados inciertos, fruto del proceso negociador del cual surge. Es por ello que Young expresa: “*it is exceedingly difficult to bring about planned or guided changes in complex institutions of this sort. Social practices and convergent expectations frequently prove resistant to change, even when they produce outcomes that are widely understood to be undesirable or suboptimal[...] planned changes in regimes require not only the destruction of existing institutions but also the coordination of expectations around new focal points.*” (Young 1986:5)<sup>47</sup>

En consecuencia, las instituciones son elementos de conservación y estabilidad del orden. El mismo no es un orden neutral, sino que por el contrario se encuentra balanceado a favor del Estado (hegemón) que las creó, es decir aquel que contaba con mayores recursos al momento de su surgimiento y/o cristalización. Al ser estas instituciones el principal legado del liderazgo, es posible afirmar que el efecto de éste sobre la distribución de poder consiste en una perpetuación artificial de una ventaja esporádica.

### **Una Definición de Liderazgo**

En resumen, es posible definir al liderazgo de dos formas: como una característica de los actores o cómo una función que estos cumplen. En el presente TFG se trabajará con ambas, es decir en primer lugar se reconoce como líderes a todos aquellos que cumplan con una serie de requisitos:

---

<sup>45</sup> “[...] it is important to notice that both negotiated orders and spontaneous orders also reflect the prevailing structure of power in society. Regimes are never neutral with respect to their impact on the interests of participating actors.” (Young 1986:17)

<sup>46</sup> Maquiavelo, N. “El Príncipe”, citado en Cingolani y Lardone, “Gobiernos Bajo Presión”

<sup>47</sup> TDA: Es extremadamente difícil llevar adelante cambios programados o guiados en las instituciones complejas. Las prácticas sociales y las expectativas convergentes con frecuencia se muestran resistentes al cambio, incluso en aquellas ocasiones en que los resultados son entendidos como inferiores o indeseables. Es que para realizar cambios no alcanza con destruir las instituciones existentes, sino que, además, es necesario crear nuevos puntos de convergencia.

- a) Debe tratarse de un Estado hegemónico, es decir, debe ser aquel que cuente con la mayor capacidad relativa dentro de un sistema.
- b) Debe encontrarse interesado en la resolución de problemas de acción colectiva, lo cual no implica ser indiferente a las formas que tome la misma, por el contrario;
- c) Es necesario que busque modificar, en algún punto, el actual sistema de relaciones entre los estados, por lo que debe contar con una visión de cómo deberían ser éstas en el futuro;
- d) Por último, debe ser capaz de promover esta visión y que la misma se traduzca en resultados (instituciones) concretos.

La importancia de trabajar con ambas definiciones radica en la complementariedad de las mismas. Así, los teóricos cercanos al realismo permiten distinguir a aquellos Estados que pueden ser considerados líderes de los demás, pero no son útiles al momento de explicar cuándo ha sido ejercido de manera efectiva el liderazgo. Por su parte, desde el neoliberalismo se anuncia que siempre que se logra un acuerdo de creación o modificación de instituciones existe un líder detrás del mismo, aunque no permite identificarlo. De la combinación de ambas propuestas se obtendrá una respuesta acerca del ejercicio del liderazgo.

Para lograr imponer su visión de las relaciones internacionales, es decir, lograr plasmar su modelo, el líder debe cumplir al menos con tres funciones: la intelectual o de formación de las ideas para el sistema, que incluye la búsqueda de coherencia entre sus diversos principios; la negociadora, que permite la consecución de compromisos formales de parte de terceros Estados para adaptar su comportamiento a las expectativas, aun cuando dichos compromisos signifiquen una restricción a la libertad del líder; por último, la función estructural, consistente en la utilización de recursos para forzar a otros Estados a aceptar determinados arreglos institucionales.

Finalmente, es necesario destacar el carácter de legitimidad que rodea al liderazgo. Es decir, el líder cuenta con cierta autoridad sobre los estados. La misma emana principalmente de los principios que enarbola, pero es necesario reconocer que el establecimiento de los mismos es el resultado de luchas de poder. El líder es aquel Estado que no sólo ha logrado obtener las mayores capacidades del sistema sino que además ha conseguido legitimar la existencia de las diferencias de poder. Para que ello ocurra es necesaria la creación de instituciones que garanticen la supervivencia de los demás estados, de forma tal que éstos no encuentren mayores incentivos para balancear el poder del hegemón.

## Parte 2: Revisión Histórica

### Capítulo 3: El liderazgo a priori

Como se demostró en el primer capítulo el liderazgo puede ser estudiado y analizado de diferentes maneras. A continuación se considerará la primera de ellas, es decir el liderazgo desde el conjunto de condiciones que posibilitan su emergencia. En otras palabras, se estudiarán aquellos factores cuya presencia es necesaria para la existencia de un líder. Entre ellos vale mencionar las capacidades de Brasil *vis-à-vis* los demás países del MERCOSUR, la voluntad de Brasil de ejercer un liderazgo efectivo y el proyecto que este Estado posee para Sudamérica. Con ello se completaría el estudio de los tres factores claves para el liderazgo: capacidad material, el elemento volitivo y el propósito social. Respecto al primero de los elementos cabe mencionar que por considerar al Cono Sur como una zona de paz, en el sentido de que sus miembros no esperan un ataque de los Estados vecinos, y por tratarse de una Unión Aduanera, no se analizarán factores relativos a la seguridad. El énfasis recaerá, por el contrario, en indicadores de índole económica.

#### Condiciones Previas

##### El peso de Brasil

*“El liderazgo de Brasil no resulta de su voluntad, sino de su masa territorial, demográfica y económica, de su ubicación estratégica, con fronteras con todos los países de América del Sur (excepto Ecuador y Chile) y su proyección sobre la costa occidental de África. Brasil es el único país realmente industrializado (producción industrial, mayor que producción agrícola), en América del Sur, y el único que tiene no solamente una política exterior, pero también una política internacional”* (Moniz Bandeira, en Pereyra 2006:5)

Al analizar el tamaño de Brasil, no importa qué indicador se tome, lo primero que se destaca es la disparidad en relación a sus vecinos. Es de sobra conocido que Brasil es el Estado más grande de Sudamérica, además de ser el quinto de mayor superficie en el globo. Su tamaño asciende a 8.514.577 km cuadrados, es decir lo suficiente como para duplicar la superficie de los demás miembros del MERCOSUR combinados.

En cuanto a la población, Brasil también tiene un peso superior al de cualquier otro Estado de la región. Con sus aproximadamente 190 millones de habitantes cuadruplica la población del segundo país más habitado de Suramérica (Argentina, con 40 millones de personas). En relación al MERCOSUR, Brasil posee el 71,5% de la población del bloque.

También es posible ver las mismas diferencias de escala al analizar el PIB de los diferentes Estados de la región. El PIB brasilero para el año 2007 fue de US\$ 1.272,3, con lo que quintuplica el de su competidor más cercano (nuevamente Argentina, con US\$ 275 millones), además de transformarlo en la décima economía más grande del mundo. El PIB nominal de Brasil representó aproximadamente el 71% del PIB del bloque para el año en cuestión. Sin embargo, el crecimiento de Brasil es considerablemente más lento que el de los países de la región, oscilando entre 2 y 3% anual, apenas por encima del crecimiento de la economía paraguaya<sup>48</sup>.

Otros aspectos que es preciso considerar al analizar el poder estructural de Brasil es su lugar en el comercio intrabloque. Es decir, qué porcentaje de las exportaciones de cada país se dirige a Brasil y qué porcentaje de las exportaciones de Brasil se dirigen a sus socios del MERCOSUR. En la medida en que el primer índice sea mayor que el segundo puede afirmarse que los demás miembros dependen más de Brasil, en tanto que socio comercial, que Brasil de ellos. En estos casos en los que la posesión de un mercado interno grande puede transformarse en una fuente de poder negociador internacional<sup>49</sup>.

Al analizar los intercambios entre los diferentes Estados miembros se desprende la importancia que ha tenido Brasil en el comercio del bloque. Para empezar, ha sido el principal destino de las exportaciones de cada uno de los Estados del bloque. Es decir, que Uruguay, Argentina y Paraguay tienen al mercado brasilero como el principal para la colocación de sus productos. El porcentaje de exportaciones que dirigen a Brasil varía según el caso, alcanzando su máximo en Argentina, que destina cerca del 20% de sus ventas a aquel estado; pasando por Uruguay, con un porcentaje algo menor; hasta llegar a Paraguay, cuyo porcentaje de exportaciones a Brasil ha variado, si bien en los últimos años presentan una tendencia a la baja.

Un caso particular es el de Venezuela. Éste Estado no se ha incorporado más que recientemente al bloque, por lo que es de esperar que su comercio no hay variado mucho en relación a años anteriores. Por otro lado, dado que es el abastecedor de petróleo de Estados Unidos es poco probable que esta situación se modifique en el corto plazo. Para Venezuela, Brasil es el séptimo destino de sus exportaciones con montos relativamente bajos, pero que sin embargo resultan suficientes para convertirlo en el principal socio del MERCOSUR.

---

<sup>48</sup> Datos extraídos del Banco Mundial.

<sup>49</sup> La capacidad de generar cambios en la política de otros Estados por alteraciones en el mercado interno propio (por ejemplo mediante la apertura o cierre) es un elemento importante pero subestimado del liderazgo. (Ikenberry 1996:16)

En cuanto a las exportaciones de Brasil, su principal destino sigue siendo Estados Unidos. Sin embargo, y a pesar del creciente monto de las exportaciones a aquel estado, su importancia relativa ha descendido desde el 2002. El segundo mercado de Brasil es Argentina, con cual su comercio ha sido más estable. En términos relativos rondó, durante todo el período, el 10%.

La relativamente baja importancia que tiene el MERCOSUR como destino de las exportaciones brasileras, que en ningún momento fueron superiores a las enviadas a Estados Unidos, permite inferir que el bloque tiene una menor relevancia económica para Brasil de la que éste tiene para el resto del bloque. En otros términos, los países del MERCOSUR dependen más de las exportaciones que realizan solamente a Brasil, de lo que este país depende de todo el bloque<sup>50</sup>.

Al analizar las importaciones de los Estados miembros puede arribarse a conclusiones similares. Además de ser el principal comprador, Brasil es también el principal proveedor de los demás Estados del MERCOSUR, salvo Venezuela. Sin embargo, a diferencia de las exportaciones, la preeminencia de Brasil se encuentra compartida con Argentina, cuyas compras a los países menores del MERCOSUR no se encuentran tan alejadas de las de su par. La baja importancia del comercio intrabloque para Brasil también se refleja en el bajo porcentaje de importaciones de esta zona, que en ningún momento supera el 15%.

En relación a los saldos comerciales, Brasil no sólo ha mantenido resultados positivos con cada estado, sino que además el saldo ha crecido a lo largo del período analizado. Los casos de variación más extremos son los de Argentina y Uruguay, Estados que en 2002 poseían un superávit comercial en sus intercambios con Brasil, que ha devenido en un saldo negativo hacia el final del período. La única excepción es la de Chile, que si bien también mantiene un déficit comercial, el mismo es levemente inferior a aquel que existía a comienzos de 2002.

Este continuo superávit frente a los demás Estados del MERCOSUR puede explicarse desde dos ángulos. En primer lugar, atendiendo a la composición de los productos que son exportados a Brasil, el crecimiento de las compras de los mismos sería inferior al promedio de las demás importaciones de aquel Estado. Se trata en síntesis de un problema de carácter estructural basado en una baja complementariedad de las economías. Una explicación alternativa se refiere a la baja competitividad de los productos mercosureños en relación a los provenientes de terceros países, ya sea por diferencias en los costos o por la incapacidad para producir volúmenes necesarios para cubrir el mercado brasilerero.

Un análisis país por país demuestra la importancia relativa de cada efecto en cada uno de ellos. Así mientras en los casos argentino y uruguayo la caída en las exportaciones a Brasil debe ser explicada atendiendo tanto a la pérdida de competitividad frente a países extra-bloque, como

---

<sup>50</sup> La única excepción es Bolivia. La misma puede explicarse por las importantes compras energéticas que Brasil realiza a este país.

a la composición desfavorable de productos que exportan; en el caso paraguayo, este último factor resulta ser el más relevante (INTAL 2007:50-55).

En términos políticos el superávit brasileño tiene dos consecuencias. Por un lado, permite inferir la importancia relativa que el Estado presenta dentro del bloque. Es el motor dinámico del comercio regional y por tanto es cada vez más difícil de reemplazar. Por el otro, acrecienta los temores de las economías menores frente a un comercio cada vez más desparejo. En particular, desaparecen los incentivos económicos de mantenerse dentro del bloque, considerando la decreciente participación del mismo como destino de exportaciones y su entonces creciente irrelevancia como mercado<sup>51</sup>. Esto genera nuevas presiones para el tratamiento de las asimetrías dentro del MERCOSUR. De no ser atendidos estos reclamos, es posible que el MERCOSUR se debilite, dado que Uruguay y, en menor medida, Paraguay pueden comenzar a analizar la negociación de tratados con economías con las que presenten saldos positivos de balanza comercial (EE.UU.).

Otro de los indicadores principales del poder que Brasil presenta en el MERCOSUR, y una muestra más de la diferencia de escala con la que opera en relación a los demás Estados de la región, es su capacidad para captar Inversión Extranjera Directa (IED)<sup>52</sup>. Entre otros indicadores de importancia es el país que acumula mayor cantidad de ésta, superando en 2005 y 2006 el 50% de la IED total en el MERCOSUR. Con semejantes cifras ha logrado incluso triplicar al siguiente destino (Chile). A lo largo del período analizado, Brasil no sólo ha incrementado el valor absoluto de IED en su territorio, sino que también ha sido el principal destino de IED en cada uno de los años. Entre el 2002 y 2006, nunca recibió menos del 50% del total dirigido a los Estados de la zona, alcanzando en numerosas ocasiones cifras cercanas al 60% del total.

En cuanto a la generación de IED, la misma preeminencia es observable. Dado que la salida de capital presenta una mayor variabilidad que en los casos anteriores no es posible sacar mayores conclusiones. Sin embargo, durante el primer gobierno de Da Silva, Brasil es el Estado que mayores recursos ha invertido en el exterior en total, más que quintuplicando el total de Chile, el segundo Estado de la lista. Es decir, no sólo es el principal destino de la IED del MERCOSUR, sino que además es la principal fuente de la misma *ad intra*<sup>53</sup>.

Sin embargo, Brasil también presenta diferentes trabas que dificultan su crecimiento y limitan sus posibilidades de convertirse en líder regional. En primer lugar, es el país con mayor índice de desigualdad de la región hasta el 2003. Entre los factores que causaron esto cabe

---

<sup>51</sup> Es en consideración de estas cuestiones que da Silva expresa: “Al gobierno brasileño no le interesa que haya una consumación de un superávit comercial grande a favor de Brasil. Es preciso el equilibrio y es por eso que estamos trabajando” (da Silva 2007:2)

<sup>52</sup> Datos de IED extraídos de del sitio web de la UNCTAD. Ver cuadros adjuntos.

<sup>53</sup> El crecimiento de la IED brasilera fue tal que en 2006 representó el principal origen de IED en Argentina, en especial a través de la compra de empresas.

mencionar la concentración de la tierra, que en su momento dio origen al Movimiento Sin Tierra; un sistema educativo desequilibrado, con altas exigencias en los niveles secundarios y terciarios, lo que prácticamente imposibilita a los alumnos de escuelas públicas primarias alcanzar los mismos; las diferencias de desarrollo locales, con un sur relativamente desarrollado, en contraposición a un nordeste pobre<sup>54</sup>.

No obstante, desde la llegada de Lula al poder, y merced de un aparato estatal con alta capacidad de recaudación, los niveles de desigualdad han disminuido, así como también el porcentaje de brasileros en condiciones de extrema pobreza (10%). De todas maneras, los resultados no estuvieron a la altura de lo esperado. Esta mayor participación estatal, si bien resulta bienvenida para el logro de los Objetivos del Milenio y para la reducción de las desigualdades significa también una reducción de los recursos disponibles por el Estado en otras áreas, como por ejemplo política exterior, lo que reduce las posibilidades de liderazgo del país.

Otro de los problemas de Brasil se relaciona con la violencia urbana. Como lo destaca el Índice de Estados Fallidos, el Estado brasilero es incapaz de detener a las bandas delictivas y su asesinato de personas<sup>55</sup>. Por otro lado, las respuestas propuestas desde la policía no sólo han sido insuficientes, sino que han engendrado más violencia en la medida en que estos violentan numerosos derechos humanos, llegando a practicar la tortura y el asesinato de detenidos. Al mismo tiempo, los bajos salarios de los policías transforman a la corrupción en un problema endémico (Fund for Peace 2006).

### La Política Exterior

“Itamaraty [...] y el muy profesionalizado servicio exterior son la baza más importante con que cuenta Brasil para ser representado en el mundo y en su propia región” (Gratius 2007:20).

En Brasil, la profesionalización del servicio exterior puede ser considerada como uno de los elementos fuertes de su proyecto de liderazgo regional. Es que esta tradición permite la articulación de proyectos de largo plazo, resguardados de las presiones sociales momentáneas, es decir independiente de las variaciones de la opinión pública. En cierto sentido, también ofrece algún resguardo frente a los cambios en el gobierno, aunque, en este caso, existe una mayor porosidad.

La llegada de Lula al poder generó cambios, aunque los mismos fueron más de forma que de fondo. En relación al diseño institucional de la política exterior, elevó el rango del Asesor Especial del Presidente de la República para Política Exterior. Es decir, le otorgó una mayor relevancia a una figura existente, pero que hasta entonces era de bajo perfil. Este cambio,

---

<sup>54</sup> Un indicador de la desigualdad es que el 20% más pobre de la población comparte apenas el 3% del PBI, el porcentaje más bajo de entre los miembros del MERCOSUR (Banco Mundial).

<sup>55</sup> Se estima que en solamente en el año 2005, unas 55 mil personas fueron asesinadas. (Gratius 2007:19)

permite sobre todo disminuir la exposición del presidente frente a temas sensibles. De esta manera, Lula puede explotar su prestigio en otros asuntos.

Dado que este puesto depende directamente del Presidente y no del Ministerio de Relaciones Exteriores, en cierto sentido puede hablarse de un aumento de la participación presidencial en la política exterior. Esta mayor participación también se reflejó en un cambio en la distribución de fuerzas dentro de Itamaraty, resultando privilegiados los sectores más cercanos al neodesarrollismo. Ello se observa, por ejemplo, en la nominación de Guimarães, hombre que había sido expulsado del servicio exterior por expresar opiniones contrarias al ALCA, como vicescanciller.

Sin embargo, y pese a un constante incremento en el presupuesto de Itamaraty, la falta de recursos continúa marcando un límite a las posibilidades de proyección de Brasil (Gratius 2007:20).

### El elemento volitivo

La importancia que América del Sur tendría para el primer gobierno de Luiz Inacio da Silva quedó demostrada en el discurso inaugural en enero de 2003. Allí, frente al Congreso el flamante Presidente declaró que “la gran prioridad de la política exterior durante mi gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida” (da Silva 2003[a]). De esta primera oración es necesario rescatar dos cosas. En primer lugar, que el énfasis fue puesto en la subregión, lo que permite excluir a México como competidor, dado que el mismo es mayormente asociado a la identidad latinoamericana y no tanto de Sudamérica<sup>56</sup>. En segundo lugar, vale rescatar la prioridad dada al proyecto político para la región. Si bien luego se reconoce que el proyecto tiene bases económico-comerciales; las raíces, o mejor dicho, el centro es político. Ello define no solamente cuál será el núcleo de la integración, sino también la manera en la que los diversos problemas serán abordados, atendiendo a una lógica política antes que comercial.

Dentro del proyecto sudamericano de Brasil, la integración es el elemento central y, dentro de ella, como núcleo duro de la misma, es posible descubrir al MERCOSUR. Éste no sólo fue el puntapié inicial para la sudamericanización de la política exterior de Brasil, sino que en la actualidad continúa siendo un referente de la integración regional. El MERCOSUR es la plataforma para la inserción global brasilera<sup>57</sup>. Es la base que ha elegido Brasil para enfrentar

---

<sup>56</sup> Como explica Cervo: “A idéia de América do Sul como entidade geopolítica é brasileira. [...] A diplomacia brasileira não elimina o conceito de América Latina, que inclui México, países da América Central e do Caribe, porém insiste no legado de Rio Branco e, desde os anos 1990, volta-se à construção da unidade econômica, política e de segurança da América do Sul.” (2009:3)

<sup>57</sup> En palabras del Presidente, “O MERCOSUL está no centro da estratégia brasileira de inserção no mundo.” (da Silva 2003[c]).

las negociaciones internacionales, sea en materias comerciales (OMC, ALCA) o en ámbitos globales (ONU).

La afirmación de la centralidad del MERCOSUR en la formulación de la política exterior brasilera no implica que los dirigentes del país nieguen los problemas que el bloque atraviesa. Por el contrario, al tiempo que se elogian los logros alcanzados, se destaca la necesidad de “una acción decidida de revitalización del MERCOSUR, debilitado por crisis de sus miembros y por visiones muchas veces estrechas y egoístas del proceso de integración”. A continuación deja constancia de su compromiso con el mantenimiento del bloque, al decir que los brasileros “apoyaremos los acuerdos que sean necesarios para que pueda florecer una verdadera identidad del MERCOSUR y de América del Sur”(da Silva 2003[a]).

Las declaraciones acerca de la importancia del MERCOSUR para Brasil han estado presentes en la mayoría de los discursos oficiales. Ya se trate del Presidente, del Canciller Celso Amorim o el Secretario General de Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães (las principales autoridades en materia de política exterior), todos han enfatizado la necesidad del bloque para una Sudamérica unida y próspera. De la misma manera reconocen el rol especial que juega Brasil dentro del bloque, y las responsabilidades que son inherentes a su posición<sup>58</sup>

Sin embargo, cuando son preguntados acerca del liderazgo brasilero, las respuestas son menos claras. En una entrevista de noviembre de 2006, Lula afirmó que “Brasil no quiere liderar nada” (da Silva 2006). Sin embargo, para comprender el verdadero significado de esta frase es necesario entender el contexto. En el mismo reportaje, Lula hizo numerosas referencias a la cooperación y al diálogo como praxis regular de la política exterior de su país, y también dijo que “[...] la palabra hegemonía ha sido retirada de nuestro diccionario”. En ese sentido, la primera afirmación hace referencia al segundo concepto (hegemonía); es decir al liderazgo como resultado del ejercicio de la hegemonía y, por tanto, con un sentido diferente al que se utiliza en el presente TFG.

Otras referencias al liderazgo realizadas por los principales artífices de la política externa no resultan más claras. Por ejemplo, en una entrevista realizada un mes después de la anterior, Celso Amorim daba a entender que Brasil ejerce un liderazgo en la región. Aunque nuevamente asignaba un significado diferente al concepto, “hacer algo por los otros que son menos desarrollados” (Amorim 2006). Junto a ello destaca que el liderazgo brasilero no es competitivo, es decir que por su naturaleza no presenta rivales en la región.

Retomando las declaraciones a favor de una América del Sur integrada es posible preguntarse si se trata de una simple expresión de deseos, o si por el contrario Brasil se encuentra dispuesto a liderar el MERCOSUR. Es decir, la pregunta consiste en saber si la

---

<sup>58</sup> “O Brasil tem consciência de suas obrigações e responsabilidades como economia maior do bloco.” (da Silva 2005).

importancia que se le asigna al bloque es acompañada de la voluntad necesaria para afrontar los costos que supone la revitalización del mismo.

### El Propósito Social

*“Cuando pensamos en el MERCOSUR, tenemos que entender que Argentina y Brasil precisan construir, de forma activa, una identidad de visión de un mundo razonable, una percepción común de las posibilidades de acción, una fuerte cooperación y un sistema que promueva la “percepción” del equilibrio de costos y beneficios entre los dos países, lo que es esencial para la articulación de un papel político internacional afirmativo y positivo para el MERCOSUR” (Guimarães 2004:párrafo 47)*

El tercer elemento que es considerado necesario, a priori, para el liderazgo internacional de un país es el propósito social. Se trata de un elemento complejo, que incluye la visión que el líder tiene de cómo deben ser las relaciones internacionales, por lo que presenta un carácter marcadamente normativo. Es necesario entonces preguntarse por los valores que enarbola Brasil desde la llegada de da Silva a la presidencia; por la visión que tiene de las relaciones regionales, de sus problemas y de las soluciones necesarias.

Cuando “Lula” habla de una “Sudamérica unida y próspera” ¿qué es lo que quiere decir? ¿Qué clase de unidad es la que propone? ¿Cómo se implementará? Son todas preguntas que deben ser respondidas para entender cuál es el proyecto de Brasil para Sudamérica.

En primer lugar, es necesario destacar las diferencias con el gobierno anterior de Cardoso. Si bien comparten las ideas centrales, es decir la importancia de la integración como estrategia para ganar autonomía (respecto a Estados Unidos) y transformar a Brasil en un actor global; el significado y la forma que le otorgan a la integración regional dan lugar a proyectos diferentes.

La principal diferencia consiste en que se rompe con el consenso neoliberal presente en la administración anterior, el mismo será reemplazado por una visión más cercana al neodesarrollismo. Con diez años de experiencia en el MERCOSUR, se toma conciencia de que la eliminación de las barreras aduaneras no era más que una condición necesaria, nunca suficiente, para una verdadera integración sudamericana. La verdadera integración implica también considerar otros aspectos, entre los que cabe mencionar la integración social, educativa y, sobre todo, política. Es decir que, con el cambio de gobierno, se modificaron las estrategias para continuar y profundizar el MERCOSUR.

Otra de las diferencias es que el gobierno de “Lula” considera al MERCOSUR como un hecho. Es decir como parte (vital) del paisaje latinoamericano. Es una realidad palpable e irreversible. Las posibilidades de eliminar el MERCOSUR o retrotraerlo a una zona de libre comercio, es decir eliminar el Arancel Externo Común (AEC), no son consideradas como opciones por la nueva administración. Vale aclarar que el cerrar las puertas a otras alternativas

no implica negar los problemas que el MERCOSUR presenta en la actualidad. Es solamente decir que las dificultades que aquejan a los países y al bloque sólo pueden ser resueltas con “más y mejor MERCOSUR”; el objetivo no es cambiar, no es abandonar por algo mejor, es perfeccionar el MERCOSUR existente<sup>59</sup>.

El “nuevo” MERCOSUR, aquel que aspira a crear Brasil, incorpora elementos hasta ahora ausentes del programa neoliberal. Sin embargo, el primer paso es común para ambos. Hay que completar y fortalecer la Unión Aduanera. Sin ella el bloque pierde cohesión y poder de negociación en los foros comerciales internacionales, tales como el ALCA y la OMC. Esta tarea de fortalecimiento no consiste solamente en la eliminación de las excepciones y las exenciones, es necesario además contar con los medios físicos para que los acuerdos de libre comercio puedan ser explotados al máximo de sus capacidades. Surgen, entonces, dos nuevos conceptos que guiarán la actividad brasilera en el bloque.

En primer lugar, se dará una mayor importancia a la integración física entre los países miembros. En palabras de da Silva, “es necesario que tengamos en cuenta la necesidad de integración física de nuestro continente. No habrá integración sin caminos. No habrá integración sin ferrocarriles. No habrá integración sin puentes”. La integración física le otorga carne y hueso al proyecto regional<sup>60</sup>.

Es por ello que cobró especial relevancia los diferentes proyectos de financiamiento de infraestructura que Brasil ha financiado. Entre ello cabe mencionar la iniciativa IIRSA; la creación del FOCEM, cuyo objetivo primario es la reducción de las asimetrías a través de la financiación de obras públicas; la creación del Banco del Sur, si bien todavía no ha alcanzado su potencial; los créditos concedidos desde el BNDES; y por último, y menos conocido, la lucha que mantuvo en el FMI para que se eliminaran los gastos de infraestructura en el cálculo del superávit primario de cada Estado, librando recursos para realizar mayores obras públicas.

La integración física no es un fin en si mismo. Es un medio para alcanzar otras metas, entre ella la formación de cadenas productivas. Es decir, para lograr una verdadera integración productiva dentro del bloque, que permita aprovechar las capacidades de los países miembros y sus mercados. La integración en cadenas productivas busca favorecer a todas las empresas, grandes y medianas, del bloque frente a aquellas de terceros países.

La última dimensión de la integración física, tal vez la más importante, es la integración energética. En un contexto de precios tendientes al alza, la seguridad energética es vital para cada Estado y por ello ha sido fuente de tensiones. Prueba de ello fue el debate originado en torno a la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, el aumento de los precios, y los

---

<sup>59</sup> “Nosso objetivo permanente será aperfeiçoar uma máquina que já funciona bem e corresponde aos interesses legítimos de nossos Governos, empresários e de todos os setores da nossa sociedade.” (da Silva 2003[b])

<sup>60</sup> “[...] é necessário que tenhamos em conta a necessidade da integração física do nosso continente. Não haverá integração sem estradas. Não haverá integração sem ferrovias. Não haverá integração sem pontes.” (da Silva 2003b)

problemas distributivos entre Argentina-Brasil por el suministro del gas boliviano. La integración energética, la formación del “anillo energético”, son pasos cruciales para la eliminación de las fricciones dentro del MERCOSUR y asegurar el crecimiento de cada estado.

Por último, es necesario mencionar que la integración física del bloque, y de Sudamérica, es coincidente con el objetivo de integrar a la propia nación. Integrar al subcontinente es una manera de integrar al interior de Brasil, de unirlo a los centros productivos de mayor importancia y de promover el propio crecimiento económico interno, reduciendo las disparidades regionales que lo afectan.

La segunda característica de la integración en el gobierno de Lula es el énfasis en la solidaridad. El proyecto regional que se busca completar tiene que estar atento a las desigualdades entre los Estados. La integración no puede llegar si los socios menores no encuentran satisfechas sus demandas, lo que en última instancia genera diferentes y justificados reclamos. Es por ello necesaria la creación de “mecanismos de compensación y políticas compensatorias para anticipar y reducir fricciones que surgen, a lo largo del tiempo, entre los Estados miembros y permitir la recuperación del espíritu de cooperación indispensable para el éxito de un proceso efectivo de integración.” (Guimarães 2004:párrafo74)

La verdadera integración debe velar por los intereses de todos los miembros y no sólo de aquellos más grandes. Por ello, se implementaron una serie de medidas que permiten una mayor convergencia entre los Estados y que favorecen a las economías menores. Entre ellas cabe mencionar la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (o FOCEM). Este sirve para financiar obras de infraestructura en todos los Estados del bloque, pero en especial en los socios menores y cuyos fondos son mayoritariamente provistos por Brasil y, en menor medida, Argentina. Otras iniciativas que vale rescatar, en el contexto de negociaciones con terceros países o bloques, es la inclusión de calendarios distintos para la desgravación, otorgando a los Estados menores mayores plazos para la adaptación. Finalmente, debe considerarse también acciones particulares que no forman parte de un esquema pero que sirven a los motivos de ayudar a los Estados a resolver problemas particulares. El ejemplo más claro es el permiso obtenido por Argentina para imponer una cuota sobre las importaciones de electrodomésticos de línea blanca manufacturados en Brasil para dar un nuevo impulso a las industrias locales. Cabe destacar que las acciones para fortalecer al MERCOSUR mediante el fortalecimiento de las economías más débiles se realiza tanto dentro del organismo como bilateralmente.

Otro de los elementos importantes dentro del MERCOSUR es su intento de acercarlo a los ciudadanos. El objetivo es transformar al bloque de una iniciativa predominantemente de carácter presidencial a una dirigida por las sociedades que lo componen; de forma tal que pueda superar los intereses y los obstáculos coyunturales y pueda crecer constantemente. En definitiva,

permite agregarle continuidad al proyecto e independencia de las acciones de gobiernos individuales<sup>61/62</sup>.

Este acercamiento a las sociedades tiene su correlato en varias iniciativas. En primer lugar, se encuentra el proyecto de creación del Parlamento MERCOSUR, cuya primera fase concluyó con éxito con la primera sesión realizada en 2007. Su segunda fase, que incluye la elección de “mercodiputados” por las sociedades está proyectada para el 2010. Esta iniciativa, aparte de reforzar la institucionalidad del bloque y representar un embrión de la supranacionalidad, tiene por objetivo resolver el déficit democrático característico de las instituciones internacionales.

Otras iniciativas destacadas en la búsqueda de la integración ciudadana son: el fortalecimiento del Foro Convergencia Económico y Social, órgano principal del MERCOSUR que permite de la participación y el contacto entre diferentes actores de la sociedad civil de los Estados miembros; también, es importante la iniciativa de la integración en las comunidades fronterizas y la instauración de la visa MERCOSUR, que facilita la circulación de las personas dentro del bloque y, junto a ello, el comercio de servicios profesionales. Sin embargo, la preocupación de los Estados por asegurar el empleo puede dificultar la aplicación total de este convenio (INTAL 2004:83-85).

La integración ciudadana, cuyo objetivo final es la conformación de una verdadera identidad mercosureña, implica la puesta en marcha de programas sociales, culturales y educativos convergentes. Si la integración física representa la carne y hueso del MERCOSUR; la integración ciudadana es el alma del proyecto regional.

El último de los aspectos del proyecto MERCOSUR se encuentra relacionado con su rol político. Es decir, se trata de la capacidad del bloque de actuar como un actor unificado en el escenario internacional. En este sentido, la consolidación del bloque es sólo un paso dentro de una estrategia más grande, cuyo fin último es la democratización del sistema internacional, es decir la construcción de un mundo plural, o multipolar.

Sin embargo, dadas las limitaciones individuales que presentan los países de Suramérica, incluido Brasil, la única manera de que tienen estos Estados de ganar relevancia y aumentar su participación efectiva en el escenario internacional es mediante la adopción de posturas comunes. La construcción de un mundo plural (o multipolar) en el que la región sea uno de los polos depende de la creación de una agenda externa compartida dentro del MERCOSUR.

Es importante destacar que varios pasos ya han sido dados en el camino a una agenda común. Sin embargo, la misma se limita al área comercial, destacándose los ejemplos de las

---

<sup>61</sup> “[...] muitas vezes não sabemos o que vem depois de um governo, não sabemos a disposição política do outro. Por isso, é importante a participação da sociedade na discussão das coisas que fazemos aqui, para que não seja uma coisa de um presidente, mas para que seja uma coisa definida pela vontade da maioria dos povos que nós representamos.” (da Silva 2005)

<sup>62</sup> Esta mayor penetración en las sociedades de parte del MERCOSUR es en sí misma otra fuente de poder, en la medida que más personas se verán afectadas frente a un cambio institucional, lo cual aumenta el costo del mismo. Ver Ikenberry 1998/99:30

negociaciones para la creación del ALCA, las relativas a la OMC y aquellas con la UE. En la ONU, por el contrario, no se ha podido acordar una postura común para la ampliación y reforma del Consejo de Seguridad; no obstante existen indicios de un acercamiento<sup>63</sup>.

### **Comentarios Finales**

En este tercer capítulo fueron analizados aquellos elementos que desde la teoría se consideraba necesarios para la emergencia de un liderazgo, sea regional, sea global. El resultado fue claro. Brasil dispone de todos los elementos que permiten considerarlo como un aspirante a líder regional. No sólo se trata de un Estado con un proyecto político concreto y un cuadro dirigente dispuesto a llevarlo a la práctica, sino que además cuenta con los elementos para transformar su visión en una realidad. Estos últimos se refieren tanto a elementos materiales como al cuerpo diplomático brasilero, el cual le entrega la continuidad necesaria a la política externa.

Sin embargo, no hay que desconocer las dificultades que existen al despliegue de las capacidades materiales de Brasil. En efecto, pese a su tamaño Brasil es todavía un Estado pobre, con un PIB per capita inferior a la media de los miembros del MERCOSUR. Entonces, la política externa debe competir, en la asignación de recursos, con los necesarios programas internos para superar las desigualdades sociales. Esta limitación de recursos, es la que imposibilita que el liderazgo brasilero sea idéntico al ejercido por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, las instituciones adquieren una mayor importancia dado que permiten la formación de consensos entre los Estados a un menor costo. Es por tanto necesario pasar a analizar cuáles han sido los avances en la integración sudamericana y a que instituciones concretas dieron lugar.

---

<sup>63</sup> Prueba de ello es que Brasil haya incorporado un representante argentino, y Argentina uno brasilero, dentro de los grupos que cada estado envió al Consejo de Seguridad en sus períodos respectivos.

## Capítulo 4: El MERCOSUR. Problemas y Evolución

La segunda manera de identificar a los Estados líderes, según se ha visto en el segundo capítulo, no se enfoca en la posesión de determinados recursos, de determinadas herramientas que le permitan actuar en el escenario internacional. En su lugar, prioriza la actuación en sí. En otras palabras, se pregunta qué acciones realizó el actor en el período estudiado para que pueda ser considerado como un líder. En este punto, las teorías realista y neoliberal coinciden: un determinado Estado con aspiraciones de liderazgo debe promover la creación y el fortalecimiento de aquellas instituciones que resguarden sus intereses. De allí resulta la necesidad de comenzar a estudiar las relaciones que Brasil ha mantenido con el MERCOSUR, en tanto espacio de mayor institucionalización de Suramérica.

El presente capítulo propone entonces analizar la evolución reciente del MERCOSUR, en particular estudiar qué avances se han realizado en el bloque durante el primer gobierno de da Silva. Aquí se pretende estudiar el liderazgo brasilero desde la óptica de los resultados concretos que ha producido; es decir, mediante la utilización de un enfoque cercano al propuesto por Young. Vale recordar que este autor propone que *siempre* que se logra un acuerdo que signifique la creación o la modificación de una institución existe un líder impulsor de éste cambio (Young 1991:23), aunque no otorga indicios para reconocer al líder a priori. Por el contrario, es necesario estudiar el desarrollo de los procesos negociadores para descubrir si el Estado en cuestión, aquel que pretende el liderazgo, ha desarrollado alguna de las tres funciones: estructural, empresarial e intelectual.

Por otro lado, analizar la totalidad de los acuerdos y de los problemas que enfrentó el MERCOSUR es una tarea sumamente compleja, que por lo demás carece de sentido. No todas las Decisiones del CMC revisten el mismo valor ni son igualmente importantes para la gestión de da Silva. Por ello se trabajará en base a los objetivos definidos por el Gobierno brasilero en la Cumbre de Asunción de 2003 y adoptados posteriormente por el MERCOSUR. Luego, se contrastarán los avances efectivamente alcanzados con aquellos planteados en los Objetivos. Esta comparación se realizará siguiendo el esquema propuesto en el capítulo anterior al hablar del propósito social; es decir, dividiendo la integración en sus diferentes facetas: comercial, física y solidaria.

Una última aclaración es necesaria antes de comenzar con el estudio de los acuerdos alcanzados en el MERCOSUR: debe eliminarse la idea de que cada tratado individual favorecerá los intereses del hegemón. Por el contrario, en la medida que una de sus funciones es la de proveer incentivos para la cooperación mediante la absorción de los costos de la misma, es posible que las negociaciones den resultados que sean subóptimos en el corto plazo, pero que al permitir la subsistencia de la organización resulten favorables a la larga. Es por ello que las negociaciones analizadas a continuación deben entenderse como parte de un conjunto y no de manera aislada.

### **La Construcción de una nueva Agenda Interna: Los Objetivos 2006**

La crisis que afectó al bloque hacia finales de la década de los '90 dio lugar, entre otras cosas, al surgimiento de profundas dudas acerca de la continuidad del mismo. Los cuestionamientos se escuchaban en los cuatro países, por lo que no existía certeza alguna respecto al futuro del MERCOSUR. En medio de la crisis, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil Luiz Felipe Lampreia convoca a una reunión de Ministros en la que se debata sobre el futuro del bloque y, en particular, sobre los intereses brasileros en el mismo. Ellos debían examinar al menos tres posibilidades: mantener al MERCOSUR en su estado actual, es decir como un unión aduanera imperfecta; reducir el bloque a un área de libre comercio; ó avanzar hacia el establecimiento de una genuina unión aduanera. Eventualmente ésta última opción sería la preferida por los Ministros. Fruto de estas reuniones se promueve, en el 2000, una iniciativa de “re-lanzamiento” del bloque que no produjo resultados concretos, en gran medida por las crecientes dificultades económicas que atravesaban los países miembros (Gómez Mera 2005:13).

El año 2002 sería uno de cambios favorables dentro del MERCOSUR. En primer lugar, fue el año en el cual comenzaron a estabilizarse los indicadores macroeconómicos de los países. La devaluación del real se desaceleraba y el punto álgido de la crisis argentina era superado. Cabe mencionar que esas condiciones si bien necesarias no eran suficientes. Fue indispensable además la elección de dirigentes con una visión más favorable de la integración regional, como lo fueron Duhalde, da Silva y Frutos, en Argentina, Brasil y Paraguay respectivamente.

Al comenzar su mandato, da Silva enunció una serie de postulados que guiarían su actuación de política externa. Los mismos analizados en el capítulo anterior tienen su correlato en un informe presentado en la Cumbre de Asunción, celebrada el 18 de junio de 2003. Este documento, titulado “Objetivos 2006”, contiene un plan de acción que abarca hasta el 31 de diciembre de 2006.

Vale mencionar que, así como la propuesta de “re-lanzamiento” estuvo basada en las discusiones de los Ministros de Brasil; el documento se inspiró, además de en las líneas

programáticas del nuevo gobierno, en los Informes de la Secretaría Técnica del MERCOSUR y del BID, presentados en el mes de junio de 2003 (INTAL 2004:85-87). Ambos documentos insistían en las ganancias que generaría un avance hacia el establecimiento de una unión aduanera, en particular para la captación de inversores y la integración de cadenas productivas. Además insistían en la importancia de reforzar la institucionalidad del bloque, a través de la superación de la estructura minimalista que caracterizó al MERCOSUR desde sus orígenes, pero que resultó insuficiente en las crisis regionales.

“Objetivos 2006” fue transformado en la principal guía de la agenda interna del MERCOSUR en la 25ª reunión del Consejo de Mercado Común (CMC), celebrada en la ciudad de Montevideo durante el mes de diciembre de 2003. Allí se aprobó el “Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006”(CMC Dec. N° 26/03), inspirado en el documento brasilero. Este programa determina las actividades prioritarias de los diferentes órganos para el trienio así como un cronograma tentativo.

El “Programa” se organiza en torno a cuatro ejes, cada uno de los cuales puede dividirse en varios apartados, conforme a la variedad de tareas a realizar. Estos ejes son:

- Eje Económico-Comercial: en el que se tratan las cuestiones relativas al fortalecimiento de la Unión Aduanera. Es por su contenido el eje más amplio y el más ambicioso de los propuestos en el programa. En primer lugar, trata los temas relativos al comercio con terceros países y bloques, entre los que se debe destacar los relativos al Arancel Externo Común (AEC), la Defensa Comercial y de la Competencia, interna y externa, y la Promoción de las Exportaciones a países extrazona. Además también incluye propuestas para mejorar el funcionamiento interno de la Unión Aduanera. Entre estos puede mencionarse las mejoras al comercio intrazona como por ejemplo los esfuerzos para garantizar la libre circulación de las mercaderías de origen regional. Además, se incluyen objetivos de coordinación política-económica. Por último, es aquí donde se menciona el tratamiento de las asimetrías entre los Estados miembros. Ello es interesante dado que permite entender que el tratamiento de las asimetrías es vital para la consolidación de la unión aduanera y, entonces, no es sólo un acto caritativo.

- Eje Social: en él se abordan los intentos por acercar el MERCOSUR a los ciudadanos de los países miembros. Se trata de diferentes iniciativas cuyo fin último es ayudar a que florezca una verdadera identidad del MERCOSUR. Por sus características son objetivos que van más allá de una simple unión comercial, en un intento por generar vínculos más profundos entre las sociedades. Entre las diferentes iniciativas propuestas es necesario mencionar la creación de la Visa MERCOSUR, instrumento que permite una mayor integración en el área de servicios al posibilitar la contratación de profesionales de

los países miembros y facilidades para la radicación dentro del bloque. Otra de las medidas destinadas a aumentar la circulación de profesionales apunta al sector educativo. Se trata de conversaciones tendientes al reconocimiento de los títulos profesionales y a la creación de proyectos de cooperación interuniversitarios.

- Eje Institucional: en él se recogen las recomendaciones para avanzar en el establecimiento de más y mejores instituciones. En particular, se promueve la creación del Parlamento MERCOSUR (PM) como reemplazo de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). Esta nueva institución sería un embrión de supranacionalidad del MERCOSUR, dado que los funcionarios encargados del mismo serían electos directamente por los ciudadanos de cada Estado. Las tareas para avanzar en este cambio, en particular el establecimiento de un Reglamento Interno y un cronograma para el cambio, fueron asignadas al CPC, aunque estableciendo como fecha límite para la entrada de funcionamiento del PM el 31 de diciembre de 2007. Otras propuestas de fortalecimiento institucional son: la puesta en marcha del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, para la cual es necesario finalizar la reglamentación del Protocolo de Olivos y la dotación de los recursos necesarios; y completar la transformación de la Secretaría del MERCOSUR de órgano administrativo en técnico. Ello le permitiría formular recomendaciones a todos los demás órganos y elaborar informes técnicos con miras a superar los obstáculos al comercio interno.

- Eje Nueva Agenda: en este se trabaja sobre las nuevas áreas de integración, es decir a aquellos que no fueron consideradas por las administraciones anteriores. En primer lugar, se busca promover la cooperación científica entre los Estados miembros de varias maneras, sea mediante la financiación conjunta de investigaciones, sea a través de la transferencia tecnológica. En segundo lugar, y tal vez más importante, recoge la importancia de la integración física y energética. Dentro de este apartado se reconoce la prioridad especial que se le otorgará a los proyectos IIRSA en los que más de un Estado miembro sea parte, frente a aquellos en los que la participación es compartida con países extra-bloque. Por otro lado, se propone lograr avances internos mediante la creación de un Fondo MERCOSUR para la infraestructura y el establecimiento de reuniones periódicas entre los ministros para evaluar las necesidades futuras en materia energética, considerando por igual la posible oferta y la demanda esperada.

En síntesis, para el período analizado las ambiciones de liderazgo brasilero se manifestaron desde sus comienzos. El gobierno de Lula no se conformó con mantener el MERCOSUR tal como se encontraba ni tampoco tuvo una postura reactiva; por el contrario, buscó generar

nuevos puntos de consenso para dar origen a un “nuevo” MERCOSUR. La adopción de los “Objetivos 2006” debe ser considerada un éxito de la política exterior de Brasil, incluso cuando este programa no sea cumplido en su totalidad. El éxito radica en la capacidad de consensuar una nueva agenda en torno a las propias preferencias para el bloque, es decir en transformar sus metas individuales en colectivas. Además es una muestra de cómo se desarrolla el liderazgo empresarial, dado que se integraron, en un mismo documento, temas distantes con el objeto de asegurar el consentimiento de los demás Estados Partes. La definición de la Agenda fue el primer logro de da Silva en el MERCOSUR y una demostración del peso de Brasil en el bloque.

Por otro lado, la capacidad de construcción de la agenda es en sí misma un recurso de poder; a través de ella es posible canalizar las demandas hacia aquellos puntos en los que se está dispuesto a ceder y evitar el diálogo en aquellos sectores considerados sensibles (como lo demuestra el tratamiento de las asimetrías). De todas formas, vale mencionar que el programa definido en los Objetivos 2006 no se encontraba totalmente cerrado, sino que era permeable a los acontecimientos, tanto para la inclusión de nuevos temas (como por ejemplo el Mecanismo de Adaptación Competitiva) como para la exclusión o el no tratamiento de determinados asuntos (por ejemplo la aplicación de una política comercial común).

## **La Integración comercial: el fortalecimiento de la Unión Aduanera**

*“Sempre apostamos no Mercosul. Entendemos que seu êxito implica a realizaçãõ plena sua vocaçãõ de uniãõ aduaneira” Luiz Inácio da Silva*

El Programa de Objetivos 2003-2007, proponía un gran número de acciones tendientes a favorecer la circulación de mercaderías y la coordinación de políticas públicas. Un análisis de cada una de las medidas sería imposible, tanto por su extensión como por la disponibilidad de información. Es por ello que el presente TFG se centrará en aquellos temas representativos del concepto de Unión Aduanera y que hayan presentado mayores obstáculos a la coordinación. Por lógica, aquellos campos que resulten más sensibles serán los que mayores esfuerzos requieran para el alcance de un acuerdo y por tanto donde más necesario será el ejercicio del liderazgo.

### **Arancel Externo Común**

Entre los temas tratados en el “Programa” hay uno que por su importancia para la consolidación de la Unión Aduanera debe ser considerado prioritario. Se trata de la fijación del AEC. En efecto, si bien existen otras diferencias significativas entre la unión y una zona de libre comercio, como por ejemplo la adopción de reglamentos comunes para la importación o el otorgamiento de preferencias comerciales uniformes; ninguna de ellas reviste la misma importancia simbólica que presenta la puesta en vigor del AEC.

Dentro del MERCOSUR, el AEC fue objeto de controversias desde el comienzo, y el período señalado para el estudio no sería la excepción. Vale recordar que el AEC fue establecido en 1994 para la casi totalidad del universo arancelario gravándolo entre un 0% y un 20% sobre su valor nominal. Sin embargo, quedaron exceptuados los sectores de autopartes y el azúcar y numerosos obstáculos dificultaron su aplicación uniforme. En primer lugar, los bienes informáticos (BIT) y de capital (BK) fueron tratados como un grupo de excepción, por lo que no se buscó un acuerdo al respecto. Luego, los diferentes Estados entregaron listas nacionales con productos que por ser considerados sensibles no fueron sometidos a la rigidez del AEC. Estas, pensadas como temporales, fueron prorrogándose y mantienen su vigencia. Por último, permanecieron en vigor diferentes acuerdos de preferencias regionales firmados en el marco de la ALADI.

Nuevas perforaciones al AEC tendrían lugar con la llegada de la crisis económica. En particular el Estado argentino, que se encontraba sujeto al régimen de convertibilidad, elevó los aranceles para bienes de consumo y redujo aquellos relativos a los BK a cero. Ello desató una

crisis política con Brasil, pero al mismo tiempo generó conciencia de que era necesario perfeccionar la Unión Aduanera. Fue con ese deseo que se instituyó en junio de 2001 un Grupo de Alto Nivel para el Análisis de la Coherencia y Dispersión del AEC (GANAEC). Su mandato debería haber terminado a fines de aquel año, pero dados los problemas que atravesaba la región sufrió varias postergaciones, por lo que el plazo se extendió hasta fines de 2004, según se recoge en el “Programa”.

Desde el año 2003, y en particular con la Cumbre de Montevideo, el perfeccionamiento del AEC adquirió un nuevo impulso. Se eliminaron los plazos previstos en el programa de “re-lanzamiento” del 2000, considerados insuficientes. Al mismo tiempo, se fijó un nuevo calendario, con objetivos más realistas, en el cual se consideran las asimetrías. Ello se refleja en el otorgamiento de un trato diferenciado para los socios menores, básicamente plazos más extensos para la liberalización y en la posibilidad de mantener una mayor cantidad de productos como excepciones.

De manera más específica, se propuso que las listas nacionales de ítems exceptuados se mantengan hasta el 2005 en los casos de Argentina y Brasil y hasta el 2010 para Paraguay y Uruguay. Por otro lado, se llegó a un acuerdo para la eliminación de los regímenes de admisión temporaria y de draw-back para los bienes dirigidos al comercio intrazona, cuya fecha tope es también el 2010. Respecto a los BIT y BK, su tratamiento resultó más complejo. Si bien se llegaron a acuerdos, como por ejemplo la puesta en marcha del Régimen Común para BK no Producidos (en el MERCOSUR) para comienzos de 2005, todo avance posterior estaría sujeto a una evaluación más profunda del impacto de la liberalización. La misma sería realizada principalmente por la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) antes de concluir el 2004 (CMC Dec. 31/03, 32/03, 33/03 y 34/03).

Habría que esperar hasta la Cumbre de Córdoba, realizada en junio de 2006, para poder ver nuevos progresos en la materia. Allí se definieron las listas de ítems que quedarían sujetos a regímenes especiales, aunque en esta ocasión se trata de regímenes comunes y no simplemente nacionales, es decir consensuados dentro del bloque e iguales para todos los miembros. Asimismo se estableció que los países podrían mantener regímenes especiales unilaterales en casos puntuales, cuya modificación sólo podría realizarse con el consentimiento de los demás Estados parte.

Esta nueva modalidad debe considerarse como un cambio sustancial respecto a la manera en la que se consideraba el AEC. Aquellas medidas responden a la necesidad de otorgar una mayor seguridad jurídica al interior del bloque sin que ello signifique la pérdida de flexibilidad. Así éste método para el tratamiento de las excepciones permite a los Estados Partes mantener una lista de productos sensibles, al tiempo que otorga una mayor credibilidad al bloque en la medida que ésta no será fácilmente modificada. Otra ventaja de la lista compartida es que facilita la toma de una postura común al momento de encarar las negociaciones internacionales, dado que

la porción del universo arancelario que requiera un trato especial estará identificada de antemano. Estos dos beneficios tienden a mejorar la inserción internacional del MERCOSUR.

Respecto al tratamiento de los BK y BIT, también ellos han formado parte de las conversaciones. En el caso de los primeros, se prorrogaron hasta el 2009 las fechas para la entrada en vigencia del AEC previsto en la Decisión 34/03 (0%, con una alícuota para los países menores igual al 2% con vigencia por dos años). En relación a los BIT, su incorporación al AEC fue tratada por el GANAEC, quien debía entregar una propuesta al Grupo Mercado Común antes del 31 de diciembre de 2006 (INTAL 2007:73).

El 2003 fue también un año en el que se presentaron nuevos temas para el análisis dentro del marco del AEC. Las conversaciones con la UE trajeron a colación un tema hasta entonces ignorado en el bloque: el doble cobro del AEC (INTAL 2005:85). El doble cobro para las mercaderías no originarias del MERCOSUR significa que aquellos productos exportados a un país miembro, que luego sean trasladados a otro miembro deben pagar nuevamente los derechos de importación. Se trata de un obstáculo a la libre circulación de bienes al interior de la unión<sup>64</sup> y, por tanto, es considerado por los especialistas como una “verdadera aberración” (INTAL 2005:86)<sup>65</sup>.

Pese a la existencia de voluntad para solucionar el problema en los Estados mayores, como lo demuestra el hecho de que sea el primer ítem del “Programa”, el tratamiento del doble cobro presenta un obstáculo importante: la situación paraguaya. Por su condición de Estado mediterráneo y por la alta dependencia de su aparato estatal de las rentas provenientes del comercio<sup>66</sup>, Paraguay era particularmente reacio a tratar la eliminación del doble cobro y prefería profundizar otros aspectos de la unión aduanera.

Sobre este particular se barajaron diferentes alternativas. La Secretaría Técnica, en un informe presentado a fines de 2003, preveía diferentes modalidades para evitar el doble cobro, como por ejemplo el reintegro de lo abonado en el primer destino. Sin embargo, esas opciones resultarían insuficientes en el largo plazo. Eventualmente sería recomendable la creación de una entidad recaudadora regional con criterios de distribución mutuamente aceptables y la adopción de códigos aduaneros comunes. Solamente así las mercaderías extrabloque podrían circular libremente.

En la Decisión CMC 54/04 se recoge la preocupación por el tema, así como las recomendaciones realizadas por la Secretaría, pero sus resultados son realmente modestos. La

---

<sup>64</sup> Vale aclarar que la resolución del doble cobro no implica que el problema de la circulación de mercaderías este resuelto, es necesaria, además, la armonización de diferentes reglamentos técnicos, sanitarios, entre otros.

<sup>65</sup> Sin embargo, la gravedad del problema no debe ser magnificada, dado que de acuerdo a hipótesis posteriores apenas un 5% de los bienes estarían sufriendo el doble cobro (INTAL 2007[a]:62).

<sup>66</sup> Se calcula que a diferencia de los demás países del MERCOSUR en los impuestos a las importaciones no representa más del 5% del total de los ingresos fiscales; en Paraguay, dicho porcentaje aumenta hasta el 18% (INTAL 2005:86).

Decisión establece que los bienes no originarios no deberán pagar más de una vez el arancel tras lo cual pasaran a recibir el tratamiento de mercaderías originarias del MERCOSUR tanto para su circulación como para su integración productiva. Sin embargo, dividía a los bienes en dos categorías, de las cuales una sola quedaba exenta automáticamente. Se trata de los bienes a los que se aplica un AEC de 0% en todos los Estados partes, así como aquellos provenientes de países a los que todos los miembros le hubieran otorgado una preferencia arancelaria del 100%. Es decir, la eliminación del doble cobro es aplicable sólo a los bienes que no generan ingresos. El plazo propuesto para esta categorización de los bienes no debía exceder el 31 de diciembre de 2005<sup>67</sup>.

En cuanto al resto del universo arancelario, no fue prevista ninguna respuesta efectiva en la Decisión 54/04. Sin embargo, no por ello debe ser considerada irrelevante en la materia, dado que definió las condiciones necesarias para la eliminación definitiva del doble cobro. Ellas consisten en la aprobación de un Código Aduanero del MERCOSUR, la interconexión on-line de las diferentes aduanas nacionales y la adopción de un mecanismo de distribución de la renta que atienda a las necesidades de cada país.

Desde entonces se han registrado avances en las tres áreas. En cuanto a la creación de un órgano recaudador, diferentes propuestas para la redistribución de los recursos han sido presentadas por la SM; no obstante, ninguna de ellas ha sido aprobada. En relación al Código Aduanero, se creó, mediante la Decisión N° 25/06 un Grupo de Alto Nivel para su re-redacción. Vale recordar que el existente desde 1994 nunca entró en vigor puesto que no fue ratificado por los Estados partes. Finalmente, la CCM trabaja para desarrollar un sistema de interconexión virtual entre las aduanas, que permita a los Estados parte tomar conocimiento de las operaciones que se realizan en el resto.

A pesar de todos los progresos, la resolución del doble cobro del arancel, prevista para 2008, no fue alcanzada en el período analizado. El grupo destinado a la redacción de un nuevo Código Aduanero se reunió en numerosas ocasiones, aunque las diferencias permanecieron, por lo que se prorrogó seis meses la presentación del proyecto definitivo a la CMC. Los trabajos destinados a la creación del ente recaudador sí lograron avances mayores. En particular, se decidió que la coordinación quedara a cargo de las diferentes aduanas nacionales, en lugar de a un futuro ente supranacional. Sin embargo, aun existen dudas respecto a la modalidad de distribución, y el destino de los fondos.

Un gesto interesante, que permite pensar en el mayor compromiso de Brasil con el AEC, y con el MERCOSUR en general, tuvo lugar hacia fines del período analizado. En ese momento, aquel Estado propuso la suba en el AEC común para los productos en los sectores calzados,

---

<sup>67</sup> Esta tarea fue completada con la Decisión 35/05, en la que se establece una lista positiva de los bienes cuya importación no implica el pago de derechos. Al mismo tiempo se introduce un mecanismo de actualización para aquellos que en el futuro satisfagan algunas de las condiciones (CMC Dec. 35/05).

textiles y confecciones, probablemente debido a la preocupación que la creciente competencia de productos chinos en el sector generaba. Este gesto es importante en la medida en que permite pensar que se ha terminado el ciclo de medidas unilaterales impuestas por los miembros, para comenzar a idear soluciones regionales.

En conclusión, en lo relativo al AEC, puede decirse que el período 2003-2006 fue productivo. Se llegaron a acuerdos básicos y se definieron pautas para trabajar en el futuro, tanto en los temas “tradicionales” como las diferentes perforaciones del arancel y la presentación de un nuevo Código Aduanero, como en el doble cobro del AEC. Sin embargo, la mayoría de los avances fueron modestos, limitándose a declaraciones de programas para el desgravamiento de los productos o la desaparición de las listas, sin resultados concretos. Lo mismo puede decirse del doble cobro, cuyos mayores logros por el momento se refieren a aquellos productos que no generaban ingresos y la puesta en marcha de un sistema de interconexión on-line entre las respectivas aduanas nacionales. En definitiva, aunque se realizaron importantes avances, la tarea que resta para la vigencia plena del AEC es aún mayor.

### **El Comercio de Servicios en el MERCOSUR**

El comercio de servicios fue otra de las áreas en las que se observaron importantes progresos en el período 2003-2006. En primer lugar, es necesario mencionar el depósito de los tres instrumentos necesarios para que entre en vigor el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios (Decisión CMC 13/97 de 1997). Al depósito realizado por Argentina, en febrero de 2002, se le sumaron aquellos realizados por Uruguay tres años más tarde, y, por último, el brasileño, en noviembre de 2005.

El Protocolo de Montevideo prevé una eliminación total de los obstáculos al intercambio de servicios a realizarse en un plazo máximo de diez años desde el momento de su entrada en vigor (30 días después del tercer depósito). Durante este período de transición, las partes acordaron realizar reuniones anuales para avanzar sobre compromisos específicos, los cuales en la actualidad abarcan la mayoría de los sectores y subsectores disponibles para el comercio, desde la construcción hasta la enseñanza.

Asimismo, persisten diferentes excepciones y sectores que, pese a los avances efectuados, aun necesitan ser negociados. Entre los primeros se cuentan las excepciones generales, relativas al mantenimiento del orden público, aquellas relacionadas con la seguridad en general y por último las vinculadas a la divulgación de información confidencial. Entre los sectores en los que la reglamentación es insuficiente y la continuidad de negociaciones es necesaria es posible incluir la contratación pública de servicios, la defensa de la competencia (necesaria para regular los posibles conflictos que pudieran surgir entre operadores de países diferentes) y la concesión

de subvenciones. Como puede observarse se trata de temas sensibles, considerando el peso que los diferentes Estados nacionales tienen en la prestación de los servicios.

En los compromisos asumidos puede notarse una gran similitud con aquellos asumidos mediante el GATS; sin embargo, existen algunas diferencias de las que es necesario dejar constancia. En primer lugar, es un acuerdo más amplio que el negociado en la Ronda Uruguay dado que prevé una liberalización total del comercio de servicios en diez años. Además, se

busca obtener una mayor transparencia, dado que los Estados se comprometen a ofrecer información de todas las medidas tomadas que afecten a los servicios. Además, no han sido incluidas medidas de salvaguardas. Por último, a diferencia de otros instrumentos para la liberalización del comercio de servicios, el Protocolo de Montevideo prevé que los Estados redacten una lista de compromisos positiva que incluya los sectores en los cuales se realizará la apertura (Hummer y Schmid 2007:271).

La asunción de mayores compromisos dentro del MERCOSUR, no sólo respecto a los negociados en la Ronda Uruguay, sino también en relación a los que se estuvo dispuesto a debatir en el ALCA, indica la importancia que los Estados Partes le otorgan al bloque. Independientemente de las dificultades que atraviesa el proceso de integración, los diferentes miembros continúan apostando a él, tanto como modelo de inserción internacional, como instrumento para el desarrollo interno. En otras palabras, aun existen incentivos para la profundización del MERCOSUR, para aumentar el grado de institucionalización de las relaciones interestatales.

De los cuatro modos de prestación de servicios contemplados en el Tratado de Montevideo, hay uno que mereció una especial atención durante el período analizado. Se trata del cuarto modo, relativo a la presencia física de personas. Es aplicable a aquellos casos en los que un nacional de un Estado debe cruzar la frontera para prestar sus servicios, por ejemplo de consultoría o servicios profesionales de cualquier tipo. Se trata de un modo particularmente sensible, dado que la liberalización de este tipo de prestación incluye la libre circulación de personas, el otorgamiento de facilidades para su establecimiento en los diferentes países y la armonización las políticas laborales.

En el año 2003, fueron aprobadas diferentes decisiones tendientes a liberar el paso y facilitar la contratación de personas no nacionales. La más importante de ellas es la Decisión CMC 16/03 para la creación de la Visa MERCOSUR. Allí se plasma el deseo de crear una legislación uniforme que facilite a los prestadores de servicios de los Estados partes a entrar temporalmente y realizar sus actividades en otro Estado miembro, siempre que tenga un contrato de trabajo en el Estado receptor.

Un año más tarde, en diciembre de 2004, se aprueba otra Decisión tendiente a facilitar la prestación internacional de servicios. Se trata de la DEC. CMC 32/04, titulada “Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales en el MERCOSUR”. Mediante la misma no sólo se

reducen los requisitos para la residencia, temporal o permanente, de los empresarios, sino que además permite que ocupen cargos directivos y asuman la personalidad legal de la empresa.

Puestos en práctica, estos acuerdos aumentarían el grado de contacto entre los ciudadanos de los diferentes Estados Partes, en especial entre los sectores de las elites, entendidas en un sentido amplio. La ratificación de los acuerdos generaría, a priori, tres efectos. Primero, ampliaría las oportunidades de negocios, en especial mediante el fomento de la IED, dado que los empresarios locales contarán con la seguridad de trabajar con co-nacionales en el exterior, lo cual, sin duda, aumentará la confianza. Segundo, facilitaría el surgimiento de una visión regional de los problemas, esto es de una visión compartida. En otras palabras, ayudaría a la aparición de una identidad mercosureña que abarque a capas más amplias de la ciudadanía<sup>68</sup>. Por último, el aumento del grado de contacto entre las elites permitiría que los mecanismos de socialización descritos por Ikenberry generen efectos más profundos<sup>69</sup>.

### **Conflictos Bilaterales**

En los primeros cuatro años de mandato de da Silva se produjeron varios roces entre el Estado brasilero y el argentino. La mayoría de ellos fueron conflictos de baja intensidad, resueltos de manera diplomática y sin mayor trascendencia mediática<sup>70</sup>. Sin embargo, hubo dos problemas cuya resolución derivó en avances institucionales concretos. En primer lugar, se encuentra el pedido del gobierno argentino en vísperas de la Cumbre de Iguazú de 2003 de establecer cuotas sobre los electrodomésticos provenientes de Brasil. Eventualmente, el conflicto terminaría con la firma del Mecanismo de Adaptación Competitiva, o MAC. En segundo lugar, se renegotió el Acuerdo Automotor entre Argentina y Brasil. Los resultados fueron igualmente prometedores dado que si bien en un primer momento se recurrió a un instrumento bilateral, éste fue el germen de la nueva Política Automotriz Común en el MERCOSUR.

El Mecanismo de Adaptación Competitiva<sup>71</sup>: en julio de 2004, el entonces Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, anunció dos medidas destinadas a restringir el comercio con Brasil. Se introdujo un sistema de cuotas que dependería de un sistema de licencias no-automáticas para los electrodomésticos de línea blanca y, por otro lado, un impuesto del 21%

---

<sup>68</sup> El proceso es similar al descrito por Gómez Mera al hablar de las consecuencias del trabajo burocrático conjunto, en particular como este permitió el nacimiento de una identidad entre los funcionarios mercosureños que no responde a un Estado individual, sino al bloque (Gómez Mera 2005)

<sup>69</sup> El autor dice: “[...] socialization is principally an elite and not a mass phenomenon. For norms to have an impact on state behavior, they must take root within the elite community” (Ikenberry y Kupchan 1990:33)

<sup>70</sup> Para una lista acabada de los contenciosos bilaterales ver INTAL 2007(b): Capítulo 4.

<sup>71</sup> Este apartado se basa en INTAL 2007(a):66 y ss.

para los televisores provenientes de la zona franca de Manaus<sup>72</sup>. La justificación para la toma de estas medidas consistía en la necesidad de revitalizar la industria nacional.

La posición brasilera frente al diferendo fue conciliatoria; en lugar de confrontar el accionar argentino optó por abrir nuevos espacios de diálogo. Gracias a esta estrategia, durante la Cumbre de Puerto Iguazú, Brasil no sólo logró disuadir al gobierno argentino de hacer efectivas las medidas, sino que además propuso dos soluciones. La primera de ellas consistía en la búsqueda de un acuerdo entre particulares en la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral, que cerró sus reuniones sin llegar a un acuerdo. La propuesta alternativa, que responde parcialmente a las demandas argentinas, consistió en la formación de un grupo de trabajo que evaluará el tamaño del mercado interno argentino de heladeras y cocinas. Finalizada esta tarea, Brasil se restringiría a exportar hasta un 50% del total. Sin embargo, no hubo acuerdo para el caso de los lavarropas, por lo que entró en vigor el sistema de licencias no-automáticas. Ello paralizó el comercio bilateral, por lo que empresarios brasileros resolvieron aceptar una restricción voluntaria de las exportaciones<sup>73</sup>.

Estos conflictos sectoriales mostraron las limitaciones que la Comisión de Comercio Bilateral presentaba, dado que resultó ineficaz como foro para la resolución de los desacuerdos. También, volvieron a poner en peligro la institucionalidad del MERCOSUR. Era necesario avanzar hacia la generación de un instrumento integral que permitiera a las partes resolver sus diferencias sin atentar contra la normativa del bloque.

En éste marco, una misión argentina liderada por Lavagna presentó al gobierno brasilero una nueva propuesta, consistente en tres puntos:

a) un mecanismo de resguardo transitorio frente a situaciones de fuerte asimetría macroeconómica, que permita la aplicación de cuotas frente a alteraciones las condiciones macroeconómicas en uno de los miembros que generasen modificaciones en el comercio de un producto en perjuicio de la industria de un Estado parte;

b) una cláusula de adaptación competitiva, que consiste en la aplicación de un cupo a las importaciones con preferencia del 100%, complementado con un arancel para las mercaderías que lo superen. El mismo se aplicaría para los casos en que el aumento de exportaciones de un país afecte a la industria del otro, independientemente de las causas de la suba.

c) un código de buenas prácticas empresariales, basado en las directrices OCDE, a las que agregaba un criterio para la descentralización de las inversiones, promoviendo el desarrollo integral de los Estados miembros.

---

<sup>72</sup> Estas medidas serían legítimas, dado que las primeras se encuentran reglamentadas por la OMC y su impacto sería sobre el total de las importaciones argentinas, es decir sin discriminar por origen; y las segundas se tomaron en el marco de la Decisión CMC N° 8/94. (INTAL 2005:62).

<sup>73</sup> Todas estas medidas fueron temporales y culminaron en diciembre de 2005.

Este primer proyecto argentino fue desestimado. Brasil no estaba interesado en aprobar un instrumento que permitiera la imposición de salvaguardas por motivos macroeconómicos, menos aún cuando el mismo podía ser aplicado de manera previa a la demostración del daño a las industrias. Por otro lado, en lo relativo al Código de Buenas Prácticas Empresarial, se decidió el avance conjunto para la implementación de las directrices OCDE, más reducido en su alcance que el propuesto por Argentina. Es decir, el único tema que prosperó en la agenda, devenida bilateral<sup>74</sup>, es el relativo a la creación de un mecanismo transitorio para la administración del comercio recíproco.

A comienzos de 2006, tras varias propuestas y contrapropuestas, Brasil y Argentina llegaron a un acuerdo para la firma del Protocolo Adicional al ACE 14, titulado “Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada y dinámica del comercio”. Se trata de un instrumento que permite la inclusión de medidas para restringir el comercio intrabloque en el caso de que el aumento del tráfico desde un país dañe o amenace causar daño a una rama de producción similar del otro Estado. La adopción de este instrumento es vista como un mecanismo necesario de cara a la superación de las diferencias estructurales entre los dos mayores socios del MERCOSUR.

El Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), entonces, regula las diferentes medidas que los Estados pueden adoptar para la administración del comercio bilateral, los plazos de vigencia de las mismas y las circunstancias bajo las que pueden ser invocadas. Así, el MAC prevé dos instancias para la solución de las diferencias comerciales. En la primera de ellas, son los particulares, mediante el contacto directo entre sí, quienes buscarán una salida al conflicto, por lo general mediante una restricción voluntaria de las exportaciones. En caso de que esta instancia sea infructuosa, el Estado afectado puede iniciar una investigación para comprobar la magnitud del daño para luego imponer un cupo a la importación del producto en cuestión. Cualquier importación por encima del cupo deberá pagar el AEC correspondiente, con una preferencia del 10%.

Dos aspectos más deben recalcar del MAC. En primer lugar, que permite la posibilidad de reclamar por las medidas adoptadas frente a un Grupo de Expertos, formado a partir del reclamo de un Estado Parte frente a la Comisión. Las decisiones de este grupo serán obligatorias e inapelables. En segundo lugar, se trata de un mecanismo bilateral provisorio, cuya vigencia expirará con la aprobación de un instrumento similar dentro del MERCOSUR. Esta cláusula es un intento de calmar las críticas provenientes de las economías menores del bloque, dado que éstas consideraron que sus intereses no fueron contemplados al momento de realizar el acuerdo y reclaman la posibilidad de acceder al mismo beneficio.

---

<sup>74</sup> Paraguay intentó incorporarse a las conversaciones expresando su apoyo al primer instrumento previsto por la delegación argentina, aunque no tuvo mayor éxito.

El MAC puede ser criticado por numerosas cuestiones relativas a su contenido. Para comenzar, no da una definición satisfactoria de producción nacional, uno de los conceptos más importantes del mecanismo. En particular, el problema se refiere a las formas en las que se mide el impacto de las importaciones, dado que en su definición se sobreestima la importancia de éstas en el consumo interno. Por otro lado, se considera suficiente que el aumento de comercio afecte al 35% de la producción nacional, es decir menos de la mitad de los productores. En otras palabras, favorece el surgimiento de productores ineficientes en ambos Estados.

En segundo lugar, al no determinar las medidas a adoptar para aumentar la competitividad de las industrias afectadas. Aunque la obligación general de tomar alguna medida esta presente, su determinación y aplicación depende de la voluntad del Estado importador. Por lo que, si las medidas no se toman, el tratado puede devenir en poco más que un mecanismo para regular la imposición de trabas al comercio.

En tercer lugar, porque el Protocolo Adicional se adhiere al ACE 14, es decir el relativo al comercio bilateral entre las partes. Ello puede generar algunas debilidades jurídicas, en la medida en que el comercio entre Argentina y Brasil se rige por el ACE 18, referido a la creación del MERCOSUR.

Por ultimo, el “Protocolo” fue muy criticado dentro del círculo de exportadores brasileros. A los argumentos ya presentados, ellos agregan la falta de consulta a los exportadores antes de la imposición de medidas restrictivas; la posibilidad de imponer medidas con carácter de urgencias, es decir previas al análisis del impacto de las importaciones; y, por último, que se permite al Estado importador imponer otras medidas junto a la tipificada en el MAC, por ejemplo el cobro de derechos antidumping.

Luego de estas críticas, surge la duda de por qué da Silva ha firmado el acuerdo. Se trata de un Protocolo que no gozaba del apoyo internacional, como lo han explicitado en su momento los representantes paraguayos y uruguayos, ni tampoco era popular al interior de Brasil, dadas las numerosas críticas que allí recibió. Al respecto existen numerosas respuestas. En primer lugar, el Protocolo es un intento de mantener estables las relaciones con el socio sudamericano más importante. La alianza con Argentina es la clave del MERCOSUR, y éste a su vez lo es del proyecto internacional brasiler. En este sentido, la falta de acuerdo hubiera tenido repercusiones más serias al interior de Brasil, dado que sería necesario replantear lo hecho en política exterior, todo ello en un año electoral. El gobierno de da Silva contaba con un fuerte incentivo para promover el MAC, aun cuando este fuera perjudicial a las industrias brasileras.

Por otro lado, si bien el MAC puede ser considerado como un retroceso en el camino al libre comercio, dado que permite a los Estados Partes la imposición de medidas para restringir el intercambio recíproco; es necesario evaluar las alternativas existentes antes de llegar a una conclusión. En particular, existía la posibilidad de que Argentina volviese a aplicar medidas unilateralmente, tal como hizo a fines del siglo pasado. Sin lugar a dudas ello dañaría aun más la

institucionalidad, dado que disminuiría la confianza exterior en el bloque y sentaría un precedente ha ser imitado cada vez que surgiera una dificultad. Ello es válido tanto para las relaciones bilaterales como para las regionales. En otras palabras, el MAC permitió evitar que comenzara una escalada de medidas y contramedidas entre los Estados Partes cada vez que surgiera una diferencia.<sup>75</sup>

En síntesis, el MAC, si bien perfectible, no sólo otorga una mayor previsibilidad a la toma de medidas para la restricción del comercio, sino que además, genera nuevas instancias de diálogo entre las partes para que aquellas no sean necesarias. Al mismo tiempo, permite entender el funcionamiento del liderazgo estructural brasilero. Ante la posibilidad de perder mucho por la falta de un acuerdo, es decir en un escenario en el que existían incentivos para llegar a un resultado positivo; Brasil se ha mostrado dispuesto a asumir los costos actuales (políticos y económicos) con el objeto de lograr el mantenimiento del proyecto de integración a largo plazo.

Política Automotriz Común del MERCOSUR: La renegociación del acuerdo automotor fue otro de los temas destacados de las relaciones bilaterales del período. Se trata de un tema que desde el inicio del bloque fue objeto de profundas discusiones dada la innegable importancia económica del sector para ambos países. Al respecto, cabe recordar que ya existía un Acuerdo, firmado en el año 2000, que establecía como fecha límite para la liberalización del comercio el primero de enero de 2006. Hasta entonces, se fijó un coeficiente de desvío de las exportaciones que determinaba el máximo del comercio entre las partes (denominado flex); se constituyó un AEC, aunque se permitió un arancel ligeramente superior (5%) para Argentina, el cual disminuiría progresivamente hasta alcanzar la convergencia en el año 2006. Por último, incluía una restricción a las acciones que los Estados podrían dictar para alentar la producción sectorial<sup>76</sup>.

Ya en el 2004, eran visibles señales de el objetivo de libre comercio entre las partes no lograría alcanzarse. En particular, desde Argentina existía una creciente preocupación por el crecimiento del *market share* brasilero y la consecuente caída de la producción interna. Es por ello que el Presidente argentino, Kirchner, descartó que la apertura del comercio fuera posible en los plazos previstos.

Un año más tarde comenzaron las negociaciones. Sin embargo, las mismas no arribarían a buen puerto antes de la expiración del acuerdo anterior, por lo que aquel debió ser prorrogado en dos ocasiones. En particular, hubo dos temas que trabaron el proceso, ambos relativos al flex.

---

<sup>75</sup> Esta motivación se encuentra en las palabras del Presidente brasilero, da Silva, quien al respecto dice: “estamos criando mecanismos para impedir desequilíbrios conjunturais em nosso comércio regional, evitando perdas desnecessárias e tentações protecionistas entre nós” (da Silva 2003[c])

<sup>76</sup> Aunque en una primera instancia se trato de un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil, los socios menores fueron incluidos en el acuerdo.

Las pretensiones argentinas consistían en una reducción del mismo, de forma tal que menor cantidad de mercadería brasilera pudiera ingresar al país. Además, existían diferencias para el cálculo del mismo. La duda residía en si este debería realizarse por sector (posición brasilera) o por empresa (postura argentina).

Finalmente, en junio de 2006, los Estados alcanzaron un acuerdo. Atendiendo a las demandas argentinas se redujo el *flex* en un 27%, pasando de 2,95 U\$S de importación a 1,96 U\$S de importación por cada dólar de importación. En lo relativo a la forma de cálculo del divergente el mismo continuó el camino trazado por el protocolo anterior, es decir considerando las exportaciones por país. Además, se mantuvo la reducción de un 40% del AEC para la importación extrabloque de autopartes vigente en Brasil. Es decir, se realizó un trade-off entre los países. A cambio de un menor *flex*, Argentina debió ceder en cuanto a la base de cálculo utilizada para el cálculo del mismo y la permanencia de los beneficios para la importación que disfruta Brasil. En cuanto al arancel diferencial que Argentina mantenía por encima del AEC, éste ha desaparecido, logrando finalmente una cierta convergencia en las políticas al respecto.

En la negociación por una nueva PAC, Brasil ejerció al menos dos formas de liderazgo. Por un lado, desempeñó el papel de líder estructural, ya que “compró” la participación argentina con una baja del *flex*, es decir con una reducción de las ganancias que los empresarios brasileros obtendrían en sus negocios con Argentina (dada la menor cantidad de exportaciones que podrá realizar a aquel Estado). Al mismo tiempo, actuó como líder empresarial, no sólo en la apertura de la agenda, puesto que fue la actitud conciliadora de Brasil la que permitió el comienzo de las negociaciones; sino a través de la presentación de los ítems de la agenda, en particular mediante la unión de las concesiones en el *flex* a la adopción de otros puntos por su contraparte.

Por último, llamó la atención del Protocolo Adicional N° 35 al ACE 14, el hecho de que no se establezca fecha para la libre circulación de las mercaderías. Esto generó una situación de inseguridad jurídica entre las partes y motivó la desconfianza de los inversores, quienes, en definitiva, no eran capaces de prever el rumbo que la política automotriz común tomaría en el futuro y por tanto desconocían cuál era el tamaño del mercado. Es por ello que, en el año 2008, el Protocolo fue modificado para incluir como fecha tentativa para la liberalización del comercio el primero de julio de 2013.

### **Unión Comercial: crítica de los avances**

Un balance general del desempeño del MERCOSUR en el ámbito comercial en el período 2003-2006 arroja resultados grises. En efecto, es tan difícil hablar de éxitos indiscutidos como de fracasos rotundos. Una comparación entre el Programa de Trabajo adoptado para el período y los resultados concretos obtenidos refuerzan esta visión. Muchos temas quedaron pendientes de recibir un trato apropiado, como por ejemplo la aplicación de una política de defensa comercial

común y la reglamentación de compras gubernamentales. Sin embargo, desprender de ello que la experiencia ha sido totalmente negativa es erróneo.

El MERCOSUR ha presentado grandes avances en las principales áreas aquí analizadas. En primer lugar, se logró mejorar el tratamiento del AEC, incorporando nuevos temas a la agenda; temas relevantes, pero ausentes hasta entonces. Se incluyó no sólo de la eliminación del doble cobro, sino además la generación de un mecanismo para la distribución de las rentas aduaneras. Ello tendrá una serie de impactos positivos en la medida en que pueda convertirse en un órgano de transferencia de recursos hacia las economías menores, en especial si se consideran los valores absolutos de recaudación de cada Estado; pero además, permitiría la mejora institucional del MERCOSUR, dado que parte de lo recaudado se orientaría al perfeccionamiento del bloque.

Tras haber analizado el desempeño dentro del área de los servicios puede llegarse a conclusiones similares. Luego de casi ocho años en el tintero, el Protocolo de Montevideo finalmente entró en vigor, allanando el camino para la liberalización del comercio de servicios. Además, se trataron temas sensibles, como son la creación de la Visa MERCOSUR y los derechos laborales de los inmigrantes, aunque sin llegar a la adopción de un código común ni tampoco a la coordinación de políticas sociales. Pese a que los acuerdos aún se encuentran a la espera de su ratificación, el hecho de que se debatan estas propuestas es indicio de un cambio a favor de un mayor acercamiento del MERCOSUR al ciudadano.

En estos dos puntos es posible ver cómo el MERCOSUR ha evolucionado en su institucionalidad en aquellos cuatro años. En efecto, se produjo una profundización del bloque al incorporar el comercio de servicios a la agenda, un tema que se encontró congelado por casi una década. Se trata de un avance importante y concreto, que sería incomprensible si se acepta la tesis de la progresiva irrelevancia del MERCOSUR. Por otro lado, el trabajo para lograr un verdadero AEC también ha avanzado, aunque todavía queda un largo camino por recorrer. La eliminación de las diferentes medidas de excepción no será posible en tanto no sean superadas las asimetrías al interior del MERCOSUR y mientras las estrategias de crecimiento de los Estados Parte no sean coincidentes.

Finalmente, también se han tratado aquí dos de los principales problemas que afectaron las relaciones entre Brasil y Argentina. Su inclusión no tiene como único fin el demostrar las diferencias que todavía persisten, sino que se intenta analizar cómo las mismas son tratadas. Es de especial importancia la actitud asumida por Brasil en ambos casos. Frente al incumplimiento del Estado argentino, toma una postura conciliadora. No busca enfrentamientos, sino alcanzar nuevos acuerdos que permitan superar cada impasse. Para lograrlo, el gobierno de da Silva debió asumir los costos, especialmente los políticos a nivel interno y de las posibles pérdidas económicas, derivados de la firma de tratados desfavorables con Argentina.

Los problemas que enfrentaron Argentina y Brasil estuvieron relacionados al reparto de las ganancias relativas, a quién obtendría los mayores beneficios de la apertura de los mercados. Lo

interesante es que, pese a que las predicciones de la teoría realista pronosticarían una menor institucionalidad, el resultado fue el opuesto. Frente a los dilemas distributivos se optó por mejorar las instituciones, de forma que éstas no sólo resolvieran el conflicto actual, sino que, además, sirvieran de marco para el futuro; es decir, para que las dificultades del presente no se repitan mañana.

La creación de estos mecanismos para la administración del comercio resulta positiva para el MERCOSUR en la medida que permite una institucionalización de las excepciones. Con su incorporación, los Estados ya no deberán recurrir a medidas extraordinarias cuando perciban una amenaza a su industria; por el contrario, deberán permanecer dentro de los límites fijados por el MAC o por las listas de excepciones comunes. Ello le otorga una mayor credibilidad al MERCOSUR, dado que el proceso por el que cambian las reglas se encuentra, él mismo, reglamentado. Al mismo tiempo, le otorga una mayor flexibilidad al bloque al permitirle superar obstáculos o crisis que puedan surgir sin dañar el núcleo institucional.

Por otro lado, las limitaciones al comercio, si bien hasta el momento únicamente se institucionalizaron en las relaciones Argentina-Brasil, pueden ser un instrumento efectivo para lograr un mayor equilibrio en las balanzas comerciales de los diferentes Estados. Así, las economías menores podrían reencontrar los incentivos económicos necesarios para permanecer dentro del bloque. Hasta cierto punto, los acuerdos pueden ser entendidos como una garantía de que el MERCOSUR no se convertirá en un modelo a escala del esquema centro-periferia, en el cual un Estado poderoso, con una estructura industrial relativamente diversificada (Brasil), explota a los socios menores.

Finalmente, cabe mencionar que estos acuerdos presentan un carácter provisorio, su duración no ha de extenderse más allá de lo necesario. En este caso, el límite estaría dado por el logro de una efectiva coordinación macroeconómica. Una vez que dicho objetivo sea alcanzado, las ventajas competitivas que los Estados pueden obtener mediante la manipulación de la política económica deberían desaparecer, con lo cual el MAC, y un futuro acuerdo similar en el MERCOSUR, perderían su objeto. Hasta entonces, estos acuerdos actúan a modo de salvaguardias institucionalizadas que permiten paliar, aunque sea de una forma imperfecta, los efectos de la ausencia de coordinación macroeconómica regional.

## **La Integración Física: la Iniciativa IIRSA**

Sin lugar a dudas, uno de los principales obstáculos al comercio dentro del MERCOSUR es el relacionado a la infraestructura. Los problemas de conexión entre las diferentes regiones obstaculizan el avance hacia la conformación de un mercado común e impiden que los beneficios comerciales sean distribuidos equitativamente. Un claro ejemplo es el de Paraguay, cuyos productos se ven encarecidos en un 40% debido a las dificultades de transporte. Ello, además, genera efectos que van más allá de lo comercial, en la medida que impide el aprovechamiento de los mercados mayores y de las economías de escala, lo que a su vez reduce los incentivos para la entrada de IED.

Los problemas infraestructurales del MERCOSUR son notorios. Se trata del bloque con menor desarrollo relativo dentro de Sudamérica. Tanto Brasil como Paraguay se cuentan entre los Estados con menor porcentaje de caminos transitables de la región en relación a su superficie (Duran Lima y Masi 2007:22). Si bien Argentina se encuentra en una situación mejor, la falta de inversiones durante la década del '90, supone problemas similares para el futuro. Éste déficit estructural puede ser considerado uno de los responsables del bajo porcentaje de comercio intrabloque, en relación a otros similares (Mesquita Moreira 2007:3-4).

Por otro lado, las obras que la integración infraestructural que la región necesita presentan problemas que no pueden ser superados individualmente. Principalmente, las obras requieren una importante inversión de capitales que ningún Estado sudamericano, salvo Brasil, dispone. Junto a ello, se encuentran las dificultades para acceder a mercados internacionales de capitales a raíz de las crisis financieras que el mundo y la región habían atravesado desde mediados de la década del '90.

Frente a este cuadro de situación, en el año 2000, los Presidentes de los Estados sudamericanos<sup>77</sup> se reunieron en Brasilia con el objeto de trabajar de forma conjunta para lograr mejora infraestructural que atendiera a las necesidades del comercio internacional y no sólo a las prioridades nacionales. Es decir, se tomaba conciencia de que el proceso de integración regional dependía de una base física que lo sustentase y que, al tratarse de un problema que trasciende las fronteras, la solución no puede más que provenir de iniciativas multilaterales. Como resultado de esa reunión se creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA).

La iniciativa busca avanzar en tres áreas consideradas claves para mejorar la interconexión entre los diferentes países: transporte, energía y telecomunicaciones. La integración en estos

---

<sup>77</sup> El único ausente fue el representante de la Guyana Francesa; Estado que, por tanto, no participa de la iniciativa.

sectores incluye no sólo el financiamiento de los llamados Proyectos de Gran Envergadura, sino también la búsqueda de la armonización en las regulaciones. Para ello cuenta con recursos provenientes de los diferentes Estados, de las instituciones financieras regionales, principalmente Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Sin embargo, es la CAF la encargada del financiamiento de los proyectos del IIRSA, es decir, los fondos fluyen hacia la CAF y de ésta a las diferentes propuestas.

A fines de organizar el trabajo de la iniciativa se ha dividido a la región en nueve Ejes de Integración y Desarrollo (EID) que agrupan las principales franjas de comercio actuales y potenciales del subcontinente. Ésta forma de organización no es un producto original del IIRSA; por el contrario, se basa en el modelo para el desarrollo implementado por Brasil desde comienzos de la década de los '90 en los sucesivos Planes Plurianuales (Verdum 2007:13-41). En estos planes el territorio brasilero era dividido en Ejes Nacionales para la Integración y Desarrollo (ENID), organizados en base a la presencia de obstáculos similares para el progreso económico.

El trabajo en base a franjas comerciales permite aumentar la flexibilidad en la planificación, de forma que los proyectos se adecuen a las necesidades de cada región. Como consecuencia de ello y de los diferentes requerimientos en cada una de ellas, surgen grandes disparidades entre los montos destinados a cada zona. Esto se debe a que existen tanto EID en los que la mayor parte de la infraestructura se encuentra desarrollada y en los que sólo resulta necesarias obras de ampliación (como por ejemplo el Eje MERCOSUR-Chile); y también EID en los cuales las obras empiezan de cero, como por ejemplo los ejes Del Escudo Guayanés y Del Amazonas.

Como era de esperarse, considerando la superficie de los Estados del MERCOSUR, en ocho de los nueve EID identificados participa al menos un miembro. El de mayor representación es Brasil, que esta involucrado en siete de ellos. La importancia del bloque se encuentra reflejada en los montos desembolsados para los proyectos según son definidos en la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Del total del financiamiento, un 22% se destina sólo a obras entre países del MERCOSUR; y un 70%, a obras que involucren a al menos uno de los Estados parte (INTAL 2005:126).

Estos datos son indicios tanto de la importancia que el MERCOSUR tiene para la IIRSA como viceversa. En efecto, el bloque no cuenta con una iniciativa para la superación de los obstáculos estructurales al comercio<sup>78</sup>, sino que ha decidido actuar de manera coordinada dentro

---

<sup>78</sup> Aunque a primera vista la IIRSA y el FOCEM parecen instituciones similares, existen importantes diferencias entre ambos. En primer lugar, los fines de las inversiones; mientras que los fondos MERCOSUR buscan reducir las asimetrías mediante el financiamiento de obras que cada Estado considera necesarias, es decir apuntan a una mejora de la competitividad individual; la IIRSA se dedica a obras que involucren a más de un Estado. Ello lleva a una segunda diferencia, mientras que en el FOCEM la ejecución de los proyectos se realiza bajo la supervisión de un único Estado y dentro de un mismo marco regulatorio, el caso del IIRSA es más complejo. Al tratarse de una iniciativa multilateral las obras deben ser supervisadas por comisiones que involucren a los Estados involucrados, ya

de la IIRSA (CMC Dec. 26/03). Al respecto cabe la pregunta acerca del por qué de ésta evolución. Es decir, ¿por qué se favoreció una estrategia que abarcara todo el subcontinente en lugar de una restringida al MERCOSUR? Existen al menos dos respuestas a este interrogante.

Primero, debe recordarse que la iniciativa surgió en una etapa de convergencia entre la CAN y el MERCOSUR. La participación conjunta de los dos bloques puede ser considerada como una señal de acercamiento de cara a las negociaciones por la construcción de una zona de libre comercio. Segundo, al incorporar a los países de la CAN a la iniciativa y al mejorar la red de transporte hacia los puertos del Pacífico, Brasil obtiene una salida competitiva para los mercados de commodities, en particular China y Japón.

De los países participantes de la iniciativa IIRSA, el gran beneficiario es Brasil. Ello se debe a varias razones, referidas tanto a cuestiones externas como internas. En lo que se refiere al exterior, además de obtener la salida al Pacífico, Brasil puede utilizar al IIRSA como un medio de ejercer presión sobre los Estados vecinos e influir sobre sus preferencias, al menos en lo referido al desarrollo de obras de infraestructura. Además, al transformarse en uno de los principales financistas de la región dispone de nuevos medios para lograr una mayor influencia sobre las decisiones de los Estados vecinos.

Por otro lado, en el ámbito regulatorio, es probable que la convergencia normativa signifique una adaptación a los estándares brasileros, no sólo por ser el mayor Estado, sino porque, en su visión, IIRSA ubica a Brasil como el centro de la red regional (Mesquita Moreira 2007:26). Esta centralidad brasilera se explica tanto por su posición geográfica como por las dimensiones de su economía, en la medida que los demás Estados deseen participar de su mercado necesitan tener acceso físico, por lo que la IIRSA responde a esta motivación.

Por último, dentro de los incentivos externos, un corolario (esperado) de una mayor integración física es el aumento de intercambios regionales. Ello, a su vez, conduce al surgimiento de grupos de presión en favor de una mayor integración política, es decir, fomenta la aparición de sectores favorables a la política sudamericana de Brasil en los Estados vecinos<sup>79</sup>.

---

sea para supervisar desembolsos, o evaluar los avances de las obras. Otra dificultad surge de las diferencias normativas que existen entre los Estados, como por ejemplo las referidas a informes de impacto ambiental y social. Es por ello que IIRSA, amén de financiar obras, busca la convergencia normativa como medio para favorecer la integración. Una última diferencia se refiere al volumen de capital con que trabajan. La iniciativa ha aprobado proyectos para países del MERCOSUR por un total de 955 millones, es decir nueve veces más que el total con el que contó el FOCEM en su primer año.

En síntesis, ambos proyectos son comparables en la medida que implican la creación de fondos internacionales y buscan fomentar la integración regional mediante la resolución de los problemas estructurales. Sin embargo, los caminos que siguen son diferentes. Mientras el FOCEM busca reducir las asimetrías entre Estados y mejorar la competitividad; IIRSA busca promover las interconexiones necesarias para el comercio.

<sup>79</sup> En el fondo comparte una cierta similitud con la estrategia usada por el gobierno de Bush para captar adherentes en los Estados andinos. En el caso EE.UU., el Congreso aprobó la ley ATPDEA, a través de la cual liberalizaba unilateralmente el comercio con aquellos Estados como parte de una campaña contra la erradicación de la droga. Un efecto secundario fue la aparición de grupos de presión que favorecidos por el comercio apoyaron, luego de la expiración de la ley, los TLC firmados con EE.UU.

En este sentido, la IIRSA es un mecanismo de socialización basado en la entrega de incentivos materiales, en la forma de ganancias comerciales, a ciertos sectores, con lo cual afecta el equilibrio de fuerzas políticas al interior de cada Estado.

A nivel local, las ganancias de Brasil son relevantes en dos áreas. En el sector público, las obras de IIRSA son complementarias a las realizadas por el Estado, con lo cual aumenta la eficiencia de las obras locales. En este sentido, los proyectos financiados por el IIRSA permiten la proyección internacional necesaria para la inserción del interior brasileño en el sistema de producción mundial.

El ejemplo más claro de dicha complementariedad son las obras que IIRSA financia en la frontera con Perú. Éstas permiten no sólo la incorporación de nuevas zonas para la producción de productos agrícolas, entre los que se destaca la soja; sino que, además, garantizan una salida de los mismos hacia el Océano Pacífico. Es decir, la integración física de Sudamérica permite la integración del interior brasileño, tanto sobre sí mismo (en tanto espacio nacional) como en relación al sistema productivo internacional (por la mayor facilidad para la extracción de sus riquezas)<sup>80</sup>.

Por otro lado, el sector privado brasileño también obtiene réditos de la iniciativa IIRSA. Estos se desprenden del nuevo rol desempeñado por el BNDES, quien ha comenzado a actuar como financiador regional<sup>81</sup>. Puesto que este banco posee una política de promoción de exportaciones, el empresariado brasileño se convierte en un beneficiario (in)directo de la IIRSA, considerando las facilidades que obtiene para colocar sus productos en los Estados vecinos. Entonces, empresas como la constructora Norberto Odebrecht, la compañía Vale do Rio Doce, General Electric Brasil y Petrobras obtienen una mayor participación en los mercados sudamericanos superando los obstáculos normalmente presentes a las compras gubernamentales.

En síntesis, IIRSA muestra de una forma clara como funciona el liderazgo brasileño en la región. Se trata de un liderazgo cooperativo, que busca superar las dificultades regionales mediante el diálogo y la negociación. Es por ello que, frente a los obstáculos estructurales al comercio, resolvió actuar de manera coordinada con los demás Estados del subcontinente. Por otro lado, el hecho de que la Iniciativa se haya acordado en Brasilia reviste cierta importancia simbólica. Es un indicio del rol que Brasil juega dentro de la misma, pero además es un emblema del cambio en las relaciones entre aquel Estado y sus vecinos. A través de la IIRSA, los Estados sudamericanos cobraron una mayor relevancia en la política exterior brasileña, ya visible durante la administración de Cardoso.

---

<sup>80</sup> Este accionar le ha valido numerosas críticas a IIRSA, en la medida que no implica un verdadero desarrollo local, sino la explotación de las riquezas naturales desde unos pocos centros, con lo cual los beneficios no serían repartidos equitativamente.

<sup>81</sup> La importancia del BNDES como financiador es cada vez mayor. Ello se desprende no sólo de la política de promoción encarada desde el gobierno de da Silva, sino fundamentalmente de la disposición de fondos, que, según Guimarães, son superiores a los del BID. (Guimarães 2007:16)

Además, permite analizar cómo las instituciones internacionales pueden ser utilizadas para el logro de objetivos locales. Como se vio, a través de IIRSA, Brasil favorece la integración interior y la promoción de las exportaciones, y de la inversión extranjera brasileñas a los Estados vecinos.

Por último, es una muestra del liderazgo intelectual al menos en dos aspectos. En primer lugar, porque el camino que el IIRSA propone para lograr el crecimiento económico tiene como sustento teórico el neodesarrollismo brasileño, con lo cual la visión de cuáles son los problemas y, más importante, cuáles son las soluciones para el crecimiento, son exportadas a Estados cuyos requerimientos pueden ser diferentes. En segundo lugar, porque la respuesta, la forma de organizar el espacio para resolver el problema infraestructural (es decir, el uso de los EID) están basados en la experiencia brasileña.

## **La Integración Solidaria: El tratamiento de las asimetrías**

*“Los bloques si quieren ser efectivos tienen que estar fundados en una visión a largo plazo, con una legitimación ante sus pueblos proveniente de la adopción de políticas capaces de hacer disminuir progresivamente las disparidades entre los Estados miembros [y] entre las distintas regiones de éstos”*  
Antonio Martínez Puñal

### **Introducción a la materia**

El tratamiento de las asimetrías es decididamente un tema sensible y controversial. Su naturaleza es tal que pone en riesgo cualquier proceso de integración que no las contemple. Ello se debe a que sin un tratamiento adecuado de estas no es posible garantizar que el crecimiento de los Estados será similar, ni que los beneficios se distribuirán de forma equitativa. Si bien las consecuencias de las asimetrías han sido estudiadas desde el inicio mismo de los procesos de integración, no es sino hasta fechas recientes que el tema es incorporado a la agenda sudamericana (Durán Lima y Masi 2007).

En sí, se conoce como asimetrías a todas las diferencias que existen entre los Estados que sean capaces de alterar el espacio económico, lo cual originaría la existencia de territorios con ventajas competitivas. Es decir, se refiere a las condiciones ambientales, externas, que afectan el desempeño de la empresa, lo cual a su vez influye en la radicación de inversiones.

Estas asimetrías pueden ser de dos tipos, estructurales y políticas. La primera clase se refiere a las diferencias en la dotación de factores productivos, pero también al tamaño de mercado, a la infraestructura disponible, a la presencia o no de mano de obra calificada, a la extensión del país, la capacidad de crecer económicamente (por ejemplo las tasa de ahorro e inversión), etc. En otras palabras, se trata de un conjunto amplio de factores cuya modificación requiere una planificación de largo plazo.

Por otro lado, las asimetrías políticas son aquellas derivadas del uso de diferentes instrumentos para la promoción de las exportaciones en cada territorio nacional. En otras palabras, se trata de los efectos laterales experimentados por las economías más pequeñas originados en las políticas públicas de los Estados mayores. De ello se desprende que, mientras mayor sea la interdependencia comercial, mayores serán los efectos de las asimetrías políticas. El origen de estas asimetrías se encuentra en la carencia de una coordinación política adecuada, por lo que su resolución no depende de la transferencia de recursos, sino de un mayor diálogo entre las partes.

Si se quiere comenzar a entender el problema de las asimetrías, es suficiente revisar la situación de Brasil tal como fue descrita en el tercer capítulo. Las diferencias de superficie,

población y PIB son enormes, más aun si consideramos que el porcentaje restante de los indicadores tampoco es equilibrado. Argentina es el segundo país de mayor tamaño en todos los indicadores, con cerca del 90% de participación en cada uno de ellos<sup>82</sup>. Ello da cuenta de la relativa insignificancia que presentan Uruguay y Paraguay en los indicadores agregados<sup>83</sup>. Especialmente grave es el caso guaraní que además es el país con menor PIB per cápita del bloque. En estos tres indicadores, el MERCOSUR es el segundo bloque económico con mayores asimetrías, solamente atrás del NAFTA (INTAL 2007[a]:64).

De todas formas, para comprender cabalmente el problema no basta analizar las diferencias entre Estados. En el MERCOSUR se dio un fenómeno de concentración de riquezas en determinadas provincias o zonas. Así, la región pampeana y el sur-sureste de Brasil aglomeran a más del 65% de la población y cerca del 75% del PIB (Duran Lima y Masi 2007:14). Ello es señal de que si bien las diferencias entre países son grandes, aquellas existentes al interior de cada país no son menores, y por tanto representan otros tipos de obstáculos a la hora de desarrollar un proyecto que busque eliminar las asimetrías regionales. El problema consiste, entonces, en que los Estados más grandes no son los más ricos; y, en contraste, las áreas más ricas no son las más grandes<sup>84</sup>.

En cuanto a las asimetrías políticas, las mismas pueden originarse tanto en políticas públicas destinadas a la administración de la microeconomía (por ejemplo incentivos fiscales para la producción), como de la administración macroeconómica. En este caso, las asimetrías son fuertemente favorables a Brasil, quien por su tamaño dispone de elementos de promoción de exportaciones superiores a los que pueden disponer los socios menores. Además, al ser el principal mercado para las exportaciones regionales de sus vecinos, cualquier medida que modifique las condiciones de competencia (por ejemplo la introducción de nuevos reglamentos técnicos) tendrá un fuerte impacto en la industria de los demás Estados del MERCOSUR.

### **El tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR**

Uno de los grandes déficits percibidos dentro del MERCOSUR a comienzos del período era la ausencia de una herramienta que garantizará el crecimiento económico de todos los Estados<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Excluido Brasil del cálculo.

<sup>83</sup> Para darse una idea más acertada, el PIB conjunto de estos dos países era, en 2001, incluso inferior al del estado brasileiro de Paraná, y poco más de un décimo del de Sao Paulo. (Duran Lima y Masi 2007:13)

<sup>84</sup> “Existen regiones de Argentina que pueden considerarse periféricas de acuerdo a su dimensión económica pero deben considerarse centrales de acuerdo a su grado de desarrollo. Al mismo tiempo existen regiones de Brasil que concentran gran parte de la actividad económica del MERCOSUR pero que deben considerarse regiones casi periféricas de acuerdo al PBI *per capita*.” (Terra 2008:9)

<sup>85</sup> Esta situación esta reflejada, por ejemplo, en el artículo 2 del Tratado de Asunción, el cual dice “El Mercado Común esta fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”. Es decir, se niega el otorgamiento de un TED a los Estados menores en virtud de su menor desarrollo relativo.

El bloque fue constituido bajo el paradigma neoliberal para el cual la ampliación de mercados vía liberalización del comercio traería aparejado el crecimiento de todos los actores involucrados en su creación. Los mecanismos para contrarrestar las diferencias estructurales existentes no fueron implementados porque en aquel contexto resultaban superfluos. ¿Para qué dilapidar fondos buscando el desarrollo equilibrado si el mercado es el mejor mecanismo de asignación de los recursos?

Al respecto vale aclarar que esta postura no era propia de los países mercosureños, ni siquiera de los latinoamericanos. Se trataba de una visión mundial, influenciada por los cambios generados desde fines de la década del '80, y como tal tuvo también su expresión global. El pacto de creación de la OMC, tras la Ronda Uruguay, no prevé mecanismos para el desarrollo de las economías menores. Como destaca la Secretaría del MERCOSUR: “[...] El sistema multilateral de comercio se había orientado hacia el establecimiento de un marco normativo homogéneo, desconociendo las asimetrías que caracterizan a los diferentes actores de la economía mundial” (Secretaría del MERCOSUR 2005:3).

Durante la década de los '90, entonces, no se tomaron medidas que favorecieran a las economías menores del MERCOSUR. Aunque se reconocía la existencia de diferencias de desarrollo y de tamaño, las mismas no eran vistas como un obstáculo para la integración regional. De todas formas, los países menores recibieron un trato especial, que se plasmó en mayores plazos para la apertura de su mercado y la posibilidad de mantener listas de excepciones mayores que las de Brasil y Argentina. Como puede verse se trata de medidas negativas, que no implican ninguna medida de redistribución<sup>86</sup>.

Como resultado de esta ausencia de políticas, las asimetrías no sólo no se han reducido a lo largo de la década de los '90, sino que de hecho han aumentado. Así se han formado dos grupos, uno de mayor renta relativa que abarca una docena de provincias argentinas y brasileras; y otro, bastante más numeroso, que incluye al resto de las entidades subnacionales (Duran Lima y Masi 2007:15).

A partir de 2003, la forma de enfrentar las asimetrías comenzaría a cambiar. A principios de aquel año, Paraguay presenta un documento cuyo contenido hace referencia a la necesidad de adoptar medidas comunes para la reducción de las asimetrías. El principal beneficiario de las mismas sería el propio país, dada su condición de país de menor desarrollo relativo y sin litoral marítimo. Entre las medidas propuestas se incluía la “aplicación de aranceles temporarios intrazona, la flexibilidad en la aplicación del AEC [...], la aplicación de un régimen de origen más flexible y la asignación de fondo para revertir problemas estructurales de su economía” (INTAL 2005[b]:88).

---

<sup>86</sup> En relación a las asimetrías políticas, la reducción de las mismas se encuentra prevista en el Tratado de Asunción. Sin embargo, poco se ha avanzado en la materia desde entonces.

En la Cumbre realizada en Montevideo a fines de aquel año los debates se profundizan y se aprueba la creación de un fondo destinado a reducir las asimetrías estructurales entre los socios<sup>87</sup>. A pesar de la gran trascendencia que tuvo aquella Decisión, no fue la única tomada en aquella Cumbre relativa a las asimetrías. Junto a ella es preciso mencionar

a- La Decisión CMC 28/03 sobre Negociaciones Externas, en la que se recoge que los Estados del MERCOSUR buscarán, en sus negociaciones con terceros, el otorgamiento de un trato diferencial para Paraguay por su condición de país de menor desarrollo y sin litoral. Esta Decisión, que no requiere la aprobación de los Estados para entrar en vigencia, se aplicó en el procedimiento de Adhesión de Venezuela.

b- La Decisión CMC 29/03, que establece un régimen de origen diferente, con menor contenido regional, para los productos importados desde Paraguay;

c- Las ya mencionadas Decisiones CMC 31/03 a 34/04, que establecen tratos especiales para Paraguay y Uruguay en materias referidas al AEC, mayores plazos para la desgravación, posibilidad de presentar nuevas listas de excepciones y regímenes especiales de importaciones en BK y BIT.

### **El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR**

El FOCEM es el instrumento más importante con el que cuentan los Estados del bloque para reducir las asimetrías estructurales, las políticas requieren un tratamiento diferente. Es, además, una señal de cambio en el tratamiento de aquellas; se pasó de medidas fundamentalmente negativas, es decir que permiten el no cumplimiento de las normas, a acciones positivas para favorecer el desarrollo económico de los socios.

La Decisión CMC 27/03 es la primera que hace referencia a la creación del ente, si bien en esta etapa el objetivo es el estudio de las posibilidades de su establecimiento. Es interesante analizar que el FOCEM busca promover la “competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas” (CMC, Dec.27/03). Ello es una prueba de que el problema no es únicamente interestatal, sino fundamentalmente entre regiones. Además, impone un límite a la arbitrariedad con la que los Estados pueden disponer de los recursos provistos por el fondo.

En la Cumbre siguiente, realizada en Puerto Iguazú en 2004, se crea un Grupo de Alto Nivel (GAN)<sup>88</sup> destinado al análisis de las diferentes propuestas nacionales para el FOCEM. Las divergencias entre los Estados comenzaban a ser visibles. Mientras que los socios menores consideraban que era prioritario tratar acerca del destino de los fondos, Argentina y Brasil se encontraban más preocupados por su origen. Por su parte, desde el MERCOSUR, la Comisión

---

<sup>87</sup> Decisión CMC 27/03

<sup>88</sup> Decisión CMC 19/04, el nombre completo es Grupo de Alto Nivel sobre Convergencia Estructural del MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración.

de Representantes Permanentes (CRPM) proponía que parte de los fondos se utilizarán para financiar la estructura institucional. Finalmente, también existían diferencias respecto a los mecanismos que serían utilizados para la recaudación de los fondos. Estas diferencias, si bien se referían a aspectos procedimentales, fueron suficientes para impedir la conformación del Fondo en 2004 (INTAL 2005[b]:88).

Recién en la Cumbre de Asunción de julio de 2005 se logró la creación del FOCEM mediante la aprobación de la Decisión 18/05. Aquel constaría con un presupuesto anual de U\$S 100 millones, que serían integrados progresivamente. En el primer año, un 50% destinado a proyectos piloto, en segundo año un 75%, completando el fondo durante el tercer año. La recaudación de estos fondos no se realizaría siguiendo algún criterio fijo, como proponía Argentina, sino que dependía directamente de lo propuesto por las diferentes partidas presupuestarias nacionales.

La composición de los fondos, es decir el porcentaje que cada país debe aportar, se encuentra relacionado con los PIB respectivos. Así a Brasil le corresponde contribuir con el 70% de los fondos, a Argentina el 27%, Uruguay el 2% y Paraguay el 1%. Estos aportes podrán ser complementados por donaciones provenientes de terceros países y organizaciones internacionales<sup>89</sup>. En cuanto al destino, los porcentajes se calculan considerando el tamaño de las economías y el grado de desarrollo relativo de los países. Así, el 48% de los fondos se destinarán a financiar proyectos en Paraguay, a Uruguay le corresponde el 32%, un 10% para Argentina y una suma igual para Brasil. Como puede observarse, el Fondo tiene un carácter claramente redistributivo, en el cual las economías menores son las principales beneficiarias y Brasil el principal pagador.

Vale aclarar que todos los proyectos del fondo requieren un 15% de participación nacional. Es decir, el FOCEM financiará sólo un 85% del presupuesto necesario para el proyecto, el resto correrá por cuenta del Estado en el que el mismo se realice.

El FOCEM puede financiar cuatro tipos de proyectos, clasificados de acuerdo a sus objetivos: a) la promoción de la convergencia estructural, destinado al financiamiento de programas que contemplen las mejoras de los transportes y la exploración de nuevas fuentes de energía; b) el desarrollo de la competitividad, que comprende las actividades de reconversión productiva, el fortalecimiento de los vínculos público-privados, así como un fortalecimiento de las instituciones y el desarrollo de nuevos productos y procesos productivos; c) la promoción de la cohesión social, que promueven el desarrollo social, especial, pero no únicamente, en las zonas fronterizas. Se relacionan con la disminución de la pobreza y el desempleo; y d) el

---

<sup>89</sup> El FOCEM carece de la posibilidad de endeudamiento por lo que todo aporte de terceros países u organizaciones debe ser hecho en calidad de donación.

fortalecimiento de la estructura institucional<sup>90</sup>. Este último recoge las sugerencias realizadas por la CRPM en las negociaciones, el cual proponía que el 10% del presupuesto anual del FOCEM se destinara al desarrollo institucional. Estos proyectos deben ser presentados por la SM.

Sin embargo, para que el Fondo quedara efectivamente constituido era necesario otorgarle un Reglamento. En él debían recogerse las características del organismo, los requisitos técnicos para la aceptación de los proyectos, los plazos para su presentación y aprobación, la forma que ésta tomará, entre otros puntos. La redacción del mismo quedó en manos del GAN, quien debía presentar una propuesta antes de que termine el 2005. Los plazos se cumplieron y el Reglamento fue aprobado por la Decisión CMC N° 24/05. No obstante, el Reglamento es provisorio dado que las partes se reservan el derecho de modificarlo en un plazo de dos años en el caso que el mismo no resulte funcional

De acuerdo a lo establecido por el Reglamento y la Decisión CMC 18/05, le corresponde al CRPM evaluar y elegir los proyectos a ser financiados con los recursos del FOCEM. Este órgano contará para ello con la asistencia de un Grupo ad hoc de expertos en la materia. Una vez realizado el relevamiento de los proyectos a realizar, los mismos son incluidos en el Presupuesto del FOCEM y elevados al CMC para su aprobación.

El FOCEM comenzó a ejercer sus funciones a finales de 2006, cuando finalmente entró en vigencia la Decisión 18/05, que requería la incorporación a los diferentes ordenamientos internos, por lo que aquel fue considerado como el año uno para el desembolso. De los quince proyectos aprobados en la primera partida presupuestaria, con fecha del 16 de diciembre de 2006, seis fueron destinados a Paraguay, otros seis a Uruguay, uno al Programa MERCOSUR libre de aftosa, de carácter regional, y dos a proyectos presentados por la SM.

### **Evaluación del tratamiento de las asimetrías**

Si bien el FOCEM es reconocido como la obra más importante en el tratamiento de las asimetrías, no sólo dentro del MERCOSUR sino de todo el subcontinente; existen algunas críticas respecto al mismo. En primer lugar, los fondos que le son asignados representan una porción ínfima del PBI del bloque, aproximadamente un 0,01%, en comparación con el 0,4% que reciben los Fondos Estructurales y de Cohesión dentro de la Unión Europea. Esta falta de fondos reflejaría, para los críticos de la iniciativa, una consecuente falta de compromiso con el proyecto. Por otro lado, esta austeridad constituye un límite bastante real a las posibilidades de actuación del FOCEM (INTAL, 2007[a]:78).

---

<sup>90</sup> CMC, Decisión N° 24/05, pp. 8 y ss. del Reglamento. De los diferentes programas, el primero será el que reciba atención prioritaria durante los cuatro años posteriores a la creación del FOCEM, mientras que el cuarto apenas si contará con un 0,5% del total disponible (CMC, Decisión N° 18/05).

Para Terra, el bajo presupuesto era de esperarse, si se considera que se trata de un acuerdo de integración entre países de renta media-baja. De todas formas, critica la insuficiencia de fondos, que en la práctica transforma al FOCEM en un “instrumento paliativo y una muestra de la voluntad política para atender el problema [de las asimetrías estructurales] pero no puede esperarse que resuelva el problema” (Terra 2008:28). Ello no transforma al fondo en irrelevante, sino que obliga a los Estados a elegir bien qué financiar; es decir, a llevar una política selectiva que atienda a mejorar la competitividad mediante la eliminación de los factores retardadores del crecimiento (Terra 2008:9).

Una segunda crítica respecto a la insuficiencia del FOCEM no se relaciona con los recursos presupuestarios, sino con la necesidad de que el mismo sea acompañado con otras políticas para promover el desarrollo. Es evidente que un único instrumento no puede atender por igual a las necesidades de dos países con realidades tan diferentes como son Uruguay y Paraguay. En el caso de éste último, en particular debido a su condición de país sin litoral marítimo, la inversión en infraestructura puede resultar en un abaratamiento de sus productos, lo que redundaría en una mayor competitividad. Pero, en el caso uruguayo, es decir de un país relativamente desarrollado en el que el principal obstáculo al crecimiento pasa por la falta de capital, el FOCEM significaría un impulso positivo, pero prácticamente insignificante, a su crecimiento. Más favorables para este país sería, por ejemplo, una reducción en el AEC, en particular en aquellas partidas referidas a los BK, lo cual aumentaría la competitividad del país *vis-a-vis* los demás miembros del bloque y fomentaría su inserción internacional (Terra 2008:23).

Una crítica final, se refiere a la falta de instancias de coordinación intergubernamental para la presentación de proyectos compartidos. Esta posibilidad no se encuentra negada, pero tampoco se encuentra explícitamente alentada, como podría preverse en un proyecto de integración regional. Asimismo se echa en falta la posibilidad de la SM de presentar proyectos referidos a los tres primeros programas. Por otro lado, la atribución de una mayor influencia a la SM en la selección de proyectos podría redundar en la entrega de una visión de continuidad a los mismos. Con ello se le entregaría un cierto sentido de unidad a la labor del FOCEM, en vez de financiar proyectos dispersos (Bouzas, da Motta Veiga 2008:48). Es decir, se fomentaría el surgimiento de una visión regional, independiente de los gobiernos de turno. Por otro lado, la presencia de una voz regional permitiría un análisis objetivo de los factores que retardan el crecimiento, con lo cual se fomentaría un proyecto de largo plazo.

Respecto al proceso, llama la atención la celeridad con la que fue creado el FOCEM. No transcurrieron cuatro años entre la presentación del proyecto y la primera partida presupuestaria. Ello es tanto una señal clara de la urgencia percibida en el tratamiento de las asimetrías, como de la existencia de una voluntad política para trabajar a favor de las economías menores.

Esta voluntad no debe ser entendida en términos de altruismo ni de solidaridad latinoamericana. Por el contrario, es un esfuerzo por intentar que todos los países perciban los

beneficios de la integración. Ello es necesario si recordamos que el MERCOSUR continúa siendo una organización intergubernamental en la que los Estados pueden retirarse si sienten que sus demandas no son atendidas. “En efecto, la experiencia demuestra que, en el largo plazo, sostener esquemas de integración se torna inviable cuando no existe una percepción clara entre todos los involucrados de que los beneficios serán superiores a los costos. La motivación para la adopción de medidas correctivas es, por lo tanto y principalmente, pragmática” (INTAL 2007[a]:74-75).

La creación del FOCEM, al igual que la redistribución de recursos, son tareas fundamentalmente instrumentales. No se trata objetivos en sí mismos. Lo que se busca a través de ellas es garantizar la supervivencia del MERCOSUR; evitar la disgregación que pueda surgir de la insatisfacción de los Estados menores. Se trata, entonces, de un cálculo racional de los socios mayores, (en especial Brasil, dado que es el principal donante) quienes deciden invertir recursos para asegurar la continuidad del bloque. En otras palabras, es un intento de “comprar” la participación de los Estados menores en el bloque mediante la entrega de dádivas. En este sentido, el FOCEM no es sólo un mecanismo de redistribución de riqueza; sino que en la medida que financie planes sociales (tercer destino previsto para los fondos), aumentará la dependencia de los gobernantes de los Estados vecinos de los recursos financieros de Brasil.

La celeridad del tratamiento de las asimetrías estructurales contrasta con la falta de voluntad para encarar las asimetrías políticas. Aunque el Tratado de Asunción de 1991 menciona la necesidad de coordinación política en su artículo primero<sup>91</sup>, pocos avances se realizaron hasta el momento. Como afirma Bouzas, “No obstante que el tema de las asimetrías de políticas ha estado en la agenda de negociación del MERCOSUR prácticamente desde un comienzo, los avances en la definición e implementación de disciplinas colectivas han sido prácticamente nulos. Pocas iniciativas se tradujeron en decisiones o resoluciones concretas y sus efectos prácticos han sido aún menores” (Bouzas y da Motta Veiga 2008:5)

Las políticas de defensa comercial común o de competencias e inversiones comunes, si bien estudiadas a lo largo de la década del '90 aún no han sido implementadas. Ello resulta especialmente pernicioso para las economías menores del bloque, que por sus características son particularmente sensibles a los *shocks* generados en sus vecinos de mayor tamaño. Esto, a su vez, representa un desincentivo para la inversión en aquellos países (por el ambiente de incertidumbre que genera) y, por tanto, es una piedra más en el camino hacia un desarrollo equilibrado.

La forma que adquirió el tratamiento de las asimetrías, es decir priorizando los aspectos estructurales por sobre los políticos, no es sorprendente si se considera que Brasil ha sido el

---

<sup>91</sup> “Entendiendo que ese objetivo [el Mercado Común] debe ser alcanzado mediante [...] la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía” (Tratado de Asunción 1991: artículo 1)

Estado impulsor de las mismas. Así, la importancia otorgada a la infraestructura puede entenderse como una proyección exterior del modelo neodesarrollista brasilero; mientras que la falta de avance en la coordinación macroeconómica es un reflejo de la tradicional resistencia de Itamaraty a la cesión de soberanía. En otras palabras, el trato concreto que recibieron las asimetrías estuvo más influenciado por la “oferta” (lo que Brasil estuvo dispuesto a ceder) que por la “demanda” (aquello que las economías menores requieren para su crecimiento).

## **Las modificaciones institucionales: ¿un paso hacia la supranacionalidad?**

En los años que sucedieron a la crisis mercosureña de 1998-2002 no fueron pocos los analistas que apuntaron a la fragilidad institucional del MERCOSUR como uno de los agravantes de la misma. Sin obviar el componente macroeconómico que estuvo presente en cada uno de los casos, desde las crisis financieras que llevaron a la devaluación del real hasta la debacle argentina, el sentimiento generalizado es que una estructura institucional más desarrollada hubiera permitido disminuir los efectos negativos. En otras palabras, la constitución laxa y flexible del MERCOSUR, si bien habría resultado óptima cuando los vientos fueron favorables, mostraba su peor cara frente a las crisis.

La coincidencia con este diagnóstico entre los cuadros dirigentes de los diferentes Estados dio lugar a la voluntad de superar el déficit institucional presente en el bloque hasta el momento. El mismo presenta dos aristas principales: por un lado, el necesario avance hacia la supranacionalidad, el cual permitiría progresar a mayor velocidad hacia la consecución de un mercado común, dado que reduciría el espacio para la negociación política; por el otro, se considera necesaria la superación del déficit democrático de las instituciones mercosureñas mediante su acercamiento a los ciudadanos del bloque.

El avance hacia la supranacionalidad representaría el mayor cambio en la historia del bloque, concebido originariamente como una institución intergubernamental de carácter flexible y evolutivo. Una prueba de esto último reside en que el Tratado de Asunción identificaba a las estructuras por él creadas como provisionales y sujetas a las modificaciones que los Estados partes consideraran necesarias. Parte de esta tarea fue completada con el Protocolo de Ouro Preto, por medio del cual se ratificó el carácter intergubernamental del bloque.

Sin embargo, esta configuración institucional se mostró insuficiente con las crisis de fines de siglo. En particular, Argentina dispuso diferentes medidas que atentaron contra la seguridad jurídica del MERCOSUR. Esta experiencia mostró la necesidad de avanzar en la construcción de un marco regulatorio que permitiera superar la fragilidad institucional y lograr cierta seguridad jurídica. Para lograr una transición hacia una mayor institucionalidad es necesario superar los tres problemas identificados por Martínez Puñal y Santos Carneiro:

*“a) as normas aprovadas pelos órgãos do Mercosul não formam Direito Comunitário stricto sensu, necessitando a sua incorporação ao ordenamento interno dos Estados Partes a través de procedimento definido pelas normas constitucionais vigentes em cada Estado mercosulino; b) inexistente no Mercosul um eficaz Sistema de Solução de Controvérsias sendo patente a ausência de um órgão jurídico com capacidade para interpretar e aplicar os acordos e normas; c) os órgãos do Mercosul são todos de caráter intergovernamental, de natureza política, resultando daí uma similar disciplina de negociação*

*para asuntos políticos como para los técnicos, con marcante influencia de la variable política en la solución de los asuntos técnicos” (Martínez Puñal 2005:88)<sup>92</sup>*

En el transcurso del período analizado, estos problemas, si bien secundarios en comparación con el tratamiento de las asimetrías y los avances en la integración física, también se encontraron presentes en la mesa de negociaciones del MERCOSUR. En efecto, en estos años se produjeron varias modificaciones en la estructura institucional que permiten pensar en un cierto avance hacia la supranacionalidad del bloque. Entre estos cambios es posible mencionar:

- a) La creación del Tribunal Permanente de Revisión;
- b) La creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR;
- c) La transformación de la Secretaría del MERCOSUR en un órgano técnico;
- d) La adopción, dentro del CMC, de Decisiones tendientes a facilitar la incorporación de normas por los Estados Parte
- e) La creación del Parlamento MERCOSUR

### **El Tribunal Permanente de Revisión**

El déficit jurídico del MERCOSUR encontraba en la ausencia de un mecanismo de solución de controversias uno de sus mayores ejemplos. A diferencia de los órganos principales, cuya versión provisoria fue corregida en Ouro Preto, el sistema para la resolución de los conflictos comerciales entre los Estados descansó, durante los diez primeros años del bloque, en el Protocolo de Brasilia (1991). El mismo establecía que las diferencias entre los Estados podían ser resueltas mediante negociaciones bilaterales, la elevación de un reclamo a los órganos superiores del MERCOSUR, en particular el GMC o la CCM, según las competencias de ambos órganos, o mediante la creación de Tribunales Arbitrales ad hoc en caso de que las diferencias persistan.

Este sistema presentó una serie de inconvenientes que es preciso revisar. Para comenzar, el Protocolo de Brasilia no excluía la posibilidad de crear litispendencia, con lo cual una materia que fuera juzgada por un tribunal arbitral podía ser luego reclamada frente a la OMC, como ocurrió en el caso entre Argentina y Brasil por el precio del pollo. Esta posibilidad no sólo disminuía la seguridad jurídica del MERCOSUR, dado que cualquier norma era reclamable frente a otro tribunal, sino que transformaba a todo el sistema de solución de controversias en

---

<sup>92</sup> TDA: [...] a) las normas aprobadas por los órganos del MERCOSUR no forman Derecho Comunitario *stricto sensu* necesitando ser incorporadas a los ordenamientos internos de los Estados Partes a través de procedimientos definidos por las normas constitucionales en cada Estado mercosureño; b) la inexistencia de un Sistema de Solución de Controversias eficaz dentro del MERCOSUR, siendo patente la ausencia de un órgano jurídico con capacidad para interpretar y aplicar los acuerdos y normas; c) todos los órganos del MERCOSUR son de carácter intergubernamental, de naturaleza política, resultando en una disciplina similar para la negociación de los asuntos político y los técnicos, con una marcada influencia de la variable política en la solución de los asuntos técnicos”

inútil. Otras dificultades surgidas del empleo de tribunales arbitrales son la falta de continuidad de los fallos (dado que no existía una lista de árbitros) así como las demoras en el tratamiento de los reclamos (dado que no existía una jurisprudencia que permitiera acelerar el juzgado de casos similares).

El Protocolo de Olivos para la creación de un Tribunal Permanente de Revisión (de ahora en adelante Protocolo de Olivos) fue firmado por los Estados Parte en febrero de 2002 y entró en vigencia dos años más tarde. A través de este instrumento, los Estados Partes derogan el sistema estatuido por el Protocolo de Brasilia y su reglamento adicional, dando origen a un nuevo mecanismo de solución de controversias que sin embargo mantiene varios elementos de continuidad con el anterior. Entre los elementos que se mantienen se cuentan la instancia (obligatoria) de negociación interestatal y la utilización de tribunales arbitrales para resolver las controversias.

Sin embargo, las novedades incluidas en el Protocolo de Olivos son más importantes. En primer lugar, si bien se mantiene la posibilidad de elegir un foro acorde a la disputa, es decir la solución dentro del MERCOSUR es solo una de las alternativas, se da una solución al problema de litispendencia, dado que se excluye expresamente la utilización de foros alternativos. En segundo lugar, se incluyen medidas para asegurar el acatamiento de los laudos de los tribunales arbitrales, que van más allá de la toma de medidas retaliatorias por el Estado damnificado. Por último, mediante la construcción de un Tribunal Permanente se alienta la interpretación uniforme de la normativa del MERCOSUR, en comparación con los Tribunales ad hoc.

Dado que los laudos del Tribunal Permanente de Revisión tienen el carácter de obligatorios e inapelables, este órgano se encuentra camino a convertirse en una instancia única para el juzgado de la normativa del MERCOSUR, con lo cual la seguridad jurídica se encuentra reforzada dado el aumento de la previsibilidad.

### **El Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)**

El CRPM es el segundo avance más importante desde el Protocolo de Ouro Preto. Se trata de un órgano dependiente del CMC, creado mediante la Decisión CMC 11/03, como parte de los esfuerzos para fortalecer la estructura del MERCOSUR.

Se trata de un órgano que aglutina a representantes de los cuatro Estados de manera permanente, con el objeto de intensificar los contactos entre las partes y facilitar el logro de los objetivos de la integración. Además se trata de la cara visible del MERCOSUR frente a terceros Estados dado que es el representante del bloque en las negociaciones internacionales. En este sentido, el CRPM puede favorecer la consecución de acuerdos en la medida que sea capaz de aglutinar las posiciones de los diferentes Estados Partes. Para ello deberá trabajar de manera continuada, tanto hacia el interior del MERCOSUR, promoviendo los contactos y el

acercamiento entre los miembros; como hacia el exterior, actuando de puente hacia el resto del mundo. Sin embargo, hasta ahora, como se verá en el próximo capítulo, el CRPM no ha tenido éxito en su actuación como representante del MERCOSUR. Su único logro fue la concertación de Estados Árabes-Sudamericanos, que derivó en una Cumbre; sin embargo, dado que el entonces Presidente de la CRPM, Eduardo Duhalde, fue acompañado por el Presidente da Silva en su gira por los Estados árabes es posible que la influencia de la CRPM haya sido mínima.

Una segunda función de la CRPM, en la que su desempeño ha sido más exitoso, es en el afianzamiento de las relaciones económicas, sociales y parlamentarias del MERCOSUR. Dentro de este marco ha producido numerosas iniciativas, entre las que se destacan la creación de una Escuela Regional para la Administración Pública y del Instituto Social del MERCOSUR.

### **La Secretaría Técnica**

Se trata de un cambio que puede ser considerado secundario dentro del esquema integrador, pero que no obstante guarda cierta importancia. En efecto, mediante las nuevas funciones que le han sido atribuidas a la Secretaría del MERCOSUR, ha dejado de ser un órgano administrativo para convertirse en uno técnico. Entre estas funciones cabe mencionar el apoyo a los demás órganos del MERCOSUR, la capacidad para efectuar un seguimiento y evaluación del proceso de integración, así como publicar informes al respecto, controlar la consistencia jurídica de los actos y normas de las diferentes instancias orgánica del MERCOSUR, etc. (INTAL 2003:116). Sin embargo, la característica más importante de la Secretaría es que se trata de un órgano cuyos miembros actúan en nombre de la organización y no como representantes de los Estados Partes, con lo cual obtienen la independencia que el ejercicio de funciones requiere. La Secretaría es el primer órgano estrictamente regional.

### **La Facilitación en la Incorporación de Normas**

Uno de las dificultades que ha enfrentado el bloque desde sus comienzos es la inseguridad jurídica producto de la falta de un mecanismo común para la adopción de la normativa mercosureña. El problema consiste en que para que una norma emanada de los órganos del MERCOSUR entre en vigencia es necesaria que la misma sea incorporada en los reglamentos de los diferentes Estados. Este procedimiento es la mayor muestra del carácter intergubernamental del bloque, dado que otorga a cada Estado, y dentro de éste a cada rama, la capacidad de vetar las normas regionales. De allí que resulta difícil el avance en la adopción de una normativa común y que muchas veces las Decisiones adoptadas desde la CMC no sean aplicadas. Como resultado de las complejidades del proceso, y de la primacía de los intereses nacionales, de las 217 Decisiones del CMC emitidas entre 1991 y 2006, que requieren su

traslado al reglamento interno, solamente 86 han cumplido este proceso; es decir menos del 40% de la normativa mercosureña esta actualmente en vigor (INTAL 2007[a]:86)

Cabe mencionar que el tema de la incorporación de la normativa MERCOSUR no es propio del período analizado. Por el contrario, se trata de un problema que ha estado presente desde los orígenes del bloque y sobre el que se ha debatido en numerosas ocasiones. Entre los avances logrados los más relevantes son: el trato especial que reciben las normas referidas a aspectos internos del bloque y que, por tanto, no requieren su traslado a las legislaciones nacionales (Acta 01/96 de la X Reunión del CMC); la Decisión CMC N° 22/04, por la cual se insta a los Estados a diseñar un procedimiento especial para la adopción de la normativa MERCOSUR por el cual las resoluciones de los diferentes órganos sean incorporadas sin la necesidad de la aprobación del aparato legislativo, es decir, que la normativa pueda ser incorporada por decreto; por último se le entregó al Parlamento MERCOSUR, en 2005, la posibilidad de entregar dictámenes cuyo tratamiento en los diferentes Congresos Nacionales sea preferencial, estableciendo un límite de 180 días para el trato.

Como puede observarse de las decisiones mencionadas, ninguna de ellas busca alterar el procedimiento por el cual la normativa entra en vigor. En otras palabras, pese a los avances realizados, en el fondo sigue siendo necesaria la aprobación de los parlamentos de los Estados Partes para que las normas entren en vigor, por lo que aún el problema de la inseguridad jurídica esta lejos de ser resuelto.

### **El Parlamento MERCOSUR**

En el período analizado se produjo una última modificación en la estructura institucional del MERCOSUR. Después de varios años de negociaciones el Parlamento finalmente tuvo su primera sesión el primero de enero de 2007, cumpliendo con los plazos previstos en los Objetivos 2006. Este órgano es el heredero de la Comisión Parlamentaria Conjunta, con lo cual quedó a cargo de varias de las funciones de este. Entre ellas cabe mencionar el contacto entre las diferentes ramas legislativas para acelerar la aprobación de las normas MERCOSUR. Otras de sus funciones son nuevas y se relacionan con el deseo de otorgar una mayor transparencia y legitimidad democrática al proceso integrador. Ejemplos de estas nuevas atribuciones son la posibilidad de elaborar dictámenes sobre normas que estén en proceso de elaboración y la de otorgar audiencias a la sociedad civil. De esta forma se pretende lograr un mayor compromiso de la sociedad con el MERCOSUR y así transformar al bloque en una iniciativa de los pueblos y no sólo de los gobiernos.

La composición del Parlamento MERCOSUR fue un asunto complejo, dado que se debía reconciliar los principios de representación proporcional y de igualdad entre los Estados. De la aplicación del primero se desprendería que un 70% de los “Mercodiputados” deberían ser de

origen brasileiro, lo cual resultó inaceptable para los demás Estados Miembros. Fue entonces necesaria la utilización de una forma proporcional atenuada.

En cuanto a su integración, la misma se realizará en dos etapas. La primera abarca el período 2007-2010, en la cual los representantes nacionales serán electos por sus respectivos Congresos; a partir de este último año los merco-diputados pasarán a ser elegidos mediante el sufragio directo.

### **Los Avances Institucionales en Perspectiva**

En síntesis, los avances en la estructura institucional del MERCOSUR han sido sumamente modestos si se los compara con los objetivos propuestos. En parte, ello se debe a la posición periférica que poseyeron en la agenda del bloque. Si bien en ella se reconoció la necesidad de mejorar la calidad institucional como una manera de promover el crecimiento de la confianza entre los inversores y estimular el crecimiento económico; se priorizó el tratamiento de temas más urgentes y políticamente más rentables, como por ejemplo la reducción de las asimetrías.

De los tres problemas planteados al comienzo ninguno recibió un tratamiento adecuado. En efecto, pese a los avances tendientes a la armonización normativa, la incorporación de la misma sigue dependiendo de la aprobación por los Parlamentos nacionales, con lo cual las normas vigentes en cada uno de los Estados varían. En lo relacionado con la creación de órganos propios mercosureños, es decir, con facultades técnicas e independientes de los Estados miembros, las respuestas han sido tibias. Así, la transformación de la Secretaría en un órgano técnico es un paso necesario, pero no suficiente dado que sus competencias son limitadas y sus recomendaciones no son vinculantes. Únicamente en cuanto al sistema de solución de controversias es posible notar un cambio importante<sup>93</sup>. Las modificaciones propuestas por el Protocolo de Olivos representan una gran modificación respecto al esquema anterior, dado que incluye la creación de un Tribunal Permanente. Sin embargo, mientras esta medida no sea acompañada de un derecho comunitario o de instituciones supranacionales, el TPR no será más que una versión apenas mejorada del sistema anterior.

Esta falta de avances en instituciones clave para salvar el déficit jurídico del bloque contrasta con la prioridad otorgada al establecimiento del Parlamento del MERCOSUR (PM) y el éxito de esta iniciativa. Lo sorprendente es que el PM es una institución con un fin poco práctico, dado que busca resolver un déficit democrático que no existe dentro del MERCOSUR. Mientras el sistema de incorporación de normas siga dependiendo de la aprobación por los Congresos nacionales, los pueblos mantendrán un espacio para la opinión. En otras palabras, el

---

<sup>93</sup> Para los analistas del INTAL, la creación del Tribunal Permanente de Revisión es uno de los avances más importantes desde el Tratado de Asunción (INTAL 2004:88)

déficit no existe porque los ciudadanos pueden ejercer influencia dentro de su Congreso para la aprobación o no de las normas del MERCOSUR.

Por ello resulta válido preguntarse sobre el por qué de ésta evolución ¿Por qué los Estados han logrado avanzar sobre un tema poco trascendente para la integración en vez de favorecer la aprobación de aquellas normas necesarias para la superación de la fragilidad institucional que afecta al bloque?

En el presente TFG, se adopta la visión de que la superación de la diferencia en el tratamiento de los dos temas se explica por la presencia de un líder que apoya la creación del Parlamento pero no las instituciones supranacionales necesarias para la superación de la fragilidad institucional. Tal como lo expresa da Motta Veiga “Brasil es el más claro opositor a cualquier ‘renuncia de soberanía’” (citado en Martínez del Puñal 2005:124).

Estos intereses brasileiros quedaron expresados ya en el primer discurso de da Silva frente al MERCOSUR. Allí se mencionó al Parlamento como un instrumento para dotar de una dimensión política al MERCOSUR, mientras que las referencias a la creación de normas supranacionales han estado ausentes. Es más, en su discurso alentó el tratamiento preferencial de la normativa regional en los Congresos nacionales, lo cual no es más que una forma sutil de fomentar el mantenimiento del actual sistema<sup>94</sup>.

En este sentido, la estructura flexible es producto de una acción intencional para mantenerla así. De esta forma, más que refutar el liderazgo brasileiro, la falta de avances muestra la necesidad del mismo para lograr la profundización del bloque.

---

<sup>94</sup> “Faltou ao Mercosul uma dimensão política, como se bastassem apenas fórmulas econômicas. É nesse quadro que se impõe a criação de um Parlamento do MERCOSUL, eleito pelo voto direto.[...] Outro passo é acelerar o processo de incorporação das decisões e normas que aprovamos em reuniões às legislações de nossos países.” (da Silva 2003[c])

## **Reflexiones Finales del Capítulo 4**

A lo largo del capítulo se analizaron los diferentes acuerdos logrados en el MERCOSUR, las dificultades para su progreso y sus posibles consecuencias para el estudio del liderazgo de Brasil. A través de este estudio es posible ver cómo actuó aquel Estado, es decir si asumió la postura de líder que se desprende de su posición en el sistema, asumiendo las funciones descritas por Young, o si, por el contrario, se retrajo sobre sí mismo sin dar mayor importancia al proceso de integración.

Para descubrirlo se adoptó aquí una postura intermedia, según la cuál la actuación de Brasil debe ser estudiada en cada caso concreto. De esta forma, la falta de avances en un área puede ser explicada por dos razones: a) la falta de liderazgo de Brasil; b) la falta de interés del Estado brasilero en ese aspecto concreto. Evidentemente, cada caso aislado no es suficiente para dar una idea acabada del liderazgo brasilero; sin embargo, tomados en su conjunto, los éxitos o los fracasos en los diferentes temas sí pueden ser útiles. Así, si en la mayoría de los puntos de la agenda se hubiera estado lejos de un acuerdo, el problema residiría en la carencia de un liderazgo brasilero eficaz; pero dado que en gran parte de los puntos se han logrado los acuerdos necesarios para continuar, es posible afirmar que Brasil ha ejercido las funciones que se desprenden de su condición de líder regional.

En cuanto a las funciones desarrolladas por Brasil en cada negociación, su análisis resultó dificultado por la imposibilidad de acceder a los documentos de los negociadores brasilero, por lo que las intenciones (que permitirían evaluar el logro o no de los resultados esperados) debieron ser inferidas desde los discursos de da Silva. Sin embargo, es todavía posible afirmar que Brasil ha desempeñado la función estructural del liderazgo, dado que ha provisto a los demás Estados de incentivos para mantenerse en el bloque y continuar cooperando. En el caso de sus relaciones con Argentina, dichos incentivos asumieron la forma de restricciones a las exportaciones y de administración de comercio, lo cual permitió la reindustrialización del Estado. En el caso de las economías menores, los incentivos materiales entregados desde Brasil han sido menos sutiles, según se ha visto al analizar los mecanismos de reducción de asimetría.

En lo que respecta a la función intelectual, una de sus características centrales es la dificultad para reconocer quién ha generado los sistemas de pensamiento, por lo que afirmar que Brasil ha sido pionero en cada uno de los casos es imposible; sin embargo, hubo un área en la que el liderazgo intelectual pudo ser descubierto: la IIRSA. En esta iniciativa se adoptó un sistema de trabajo calcado de la experiencia brasilera para resolver un problema sub continental.

Además, se intentó observar cuáles de los avances concretos favorecían a la difusión del sistema de ideas brasilero; es decir, qué mecanismos concretos para la socialización había

comenzado a utilizar. En este punto, es posible afirmar que Brasil entregó incentivos materiales, destinados a favorecer a ciertos grupos dentro de cada Estado, al tiempo que trabajó para promover un acercamiento entre las elites. Entre las iniciativas de este segundo grupo cabe mencionar los trabajos en pos de una mayor libertad de circulación de las elites, así como las iniciativas de creación de una Escuela Regional para la Administración Pública y del Instituto Social del MERCOSUR, fomentadas desde el CRPM. Ambos órganos cumplen funciones similares de formación de cuadros dirigentes. Así, mientras en el primero de ellos se fomenta la formación de una burocracia común; en el segundo se difunden las políticas sociales implementadas por cada Estado, evaluando la eficacia relativa de cada instrumento con miras a la adopción de políticas comunes.

Por último, durante el período analizado, Brasil propició el acercamiento de las instituciones internacionales a los ciudadanos de a pie, al común de la gente. Ello implica que cualquier cambio institucional en el futuro será más difícil de realizar, dado que el mismo afectará a un mayor número de personas, por lo cual éstas generarán cierta resistencia. De esta forma, Brasil busca asegurar la continuidad de las instituciones desarrolladas y del patrón de relaciones internacionales actual. Entre estos intentos por acercar el MERCOSUR a sus ciudadanos es preciso mencionar las facilidades para la radicación en los diferentes medios, lograda por la VISA MERCOSUR, los planes para las comunidades fronterizas, y los avances en torno al aumento de la participación ciudadana en las decisiones del organismo, como la creación del PM y la dotación de nuevas funciones al FCES.

## Capítulo 5: El MERCOSUR como Actor Internacional

*“A unidade do MERCOSUL é também fundamental para permitir a consistência de posições comuns, condição necessária para fortalecer a capacidade negociadora do Bloco junto a outros parceiros comerciais, como a União Européia e os Estados Unidos.” Luiz Inácio da Silva*

Una de las dimensiones más importantes del bloque sudamericano es la posibilidad de proyectarse al exterior. En efecto, cuando los avances institucionales no se produjeron fue la agenda externa quien mantuvo unido al MERCOSUR. Vale recordar que el mismo surgió cómo una respuesta a un ambiente amenazante. En este sentido, no es coincidencia que el Tratado de Asunción se firmara tras el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas en 1991 por Bush (padre) y el Protocolo de Ouro Preto poco tiempo después de la creación del TLCAN.

En efecto, la agenda externa del MERCOSUR fue también relevante en medio de las crisis, cuando los demás incentivos para permanecer en el bloque estaban desvaneciéndose. La importancia de la proyección externa del bloque es reconocida por las autoridades brasileñas, para quienes el MERCOSUR es vital para lograr una inserción política independiente<sup>95</sup>.

En el período 2003-2007 las negociaciones internacionales continuaron siendo prioritarias. Se trató de un período en el que hubo tanto éxitos como fracasos. Entre los primeros debe incluirse los tratados firmados con México y la Cumbre entre países árabes y sudamericanos, gestionada por da Silva y Duhalde, este último en su condición de Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Entre los fracasos se encuentran, por ejemplo, las negociaciones con la Unión Europea (UE).

Dada la extensión de la agenda externa del MERCOSUR en el período analizado, el capítulo se abocará a las negociaciones más importantes: las relativas al ALCA; aquellas con la UE; y la Ronda de Doha, dentro de la OMC. La elección de estas tres negociaciones se debe a varias razones. En primer lugar, se trata de las negociaciones que, en caso de llegar a un acuerdo mayor impacto tendrían sobre el destino del MERCOSUR. Un éxito en cualquiera de las tres habría significado la apertura de uno (o más en el caso de Doha) de los mercados más protegidos para las importaciones agropecuarias. En retorno, el MERCOSUR también hubiera

---

<sup>95</sup> Es por ello que Bouzas afirma: “la participación brasileña en el MERCOSUR ha estado motivada más por consideraciones estratégicas de negociación internacional que por razones puramente comerciales de alcance regional. En parte esto explica la inclinación brasileña hacia una forma de integración del tipo ‘unión aduanera’, en oposición a un área de libre comercio” (2002:6)

visto modificado su propia estructura, aunque en sentidos opuestos según los acuerdos logrados. Así, mientras en el caso del ALCA surgirían dudas respecto a la conveniencia o no del mantenimiento del bloque; en las negociaciones con la UE podría surgir una identidad mercosureña, fruto de una mayor asimilación de las experiencias del bloque europeo.

En segundo lugar, se trata de conversaciones que estuvieron entrelazadas. Desde sus comienzos, en la década de los '90, las negociaciones con la UE y el ALCA fueron paralelas. Ello se tradujo en firma casi simultánea de acuerdos entre las partes. Por último, ambos procesos fracasaron y se diluyeron en la Ronda de Doha. Asimismo, existieron algunas diferencias. La más importante de ellas consiste en la forma en que se encararon las negociaciones. Mientras la UE trabajó con el MERCOSUR como bloque, el ALCA se realizó mediante cumbres presidenciales y ministeriales por países, en una modalidad clásica.

### **El Área de Libre Comercio de las Américas**

A comienzos de la década de los '90, Estados Unidos lanzó la Iniciativa para la Américas. La misma consistía en medidas vagas tendientes a liberar el comercio entre las partes. Este intento puede ser entendido como una reacción defensiva frente al lanzamiento del Mercado Único Europeo y la posibilidad de una exclusión de sus mercados. Por otro lado, la Ronda Uruguay se encontraba paralizada y Estados Unidos necesitaba demostrar que disponía de alternativas (i.e. aumentar su predominio en América Latina) en el caso de que aquellas fracasasen (Estay y Sánchez 2005:9-10).

En 1994, bajo la presidencia de Clinton, el proceso de creación del ALCA comenzó a tomar una forma más concreta al realizarse la primera Cumbre de las Américas en la ciudad de Miami. Allí se definieron los Principios y Plan de Acción que guiarían el trabajo desde entonces, así como un calendario que preveía el logro de un acuerdo para la liberalización total del comercio para el 2005. Al año siguiente, en Denver, se definió la modalidad que tomarían las negociaciones: reuniones ministeriales en grupos de trabajo o negociaciones. El número de estos grupos fue originalmente de siete, pero conforme al avance de las negociaciones fue necesario incorporar otros dos. Asimismo fue necesaria la creación de Comités Especiales dedicados al tratamiento de temas específicos, como asuntos institucionales y comercio electrónico.

Por encima de ambos, grupos y comités, se encuentra la Presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) encargada de dar continuidad al proceso. Al respecto es interesante señalar que la misma es rotativa y que, en el último período, (2002-2004) fue compartida, por primera y única vez, por Brasil y Estados Unidos. Ello constituye una muestra clara de la importancia que tiene el acuerdo entre estos dos países para el logro del ALCA. Es también una demostración de quién es el socio que en verdad importa, quién es el que puede llegar a trabar el proceso.

Después de las crisis de fin de siglo, se produjeron cambios en los países latinoamericanos que impidieron que el cronograma de desgravación pudiera ser completado en tiempo y forma. Por un lado, se ejerció una mayor presión desde la sociedad civil hacia los gobiernos de la región para que se tomara conciencia de los efectos que el ALCA tendría sobre los mercados laborales de cada país. Por el otro, se inició el llamado giro a la izquierda con la elección de Hugo Chávez en Venezuela, da Silva en Brasil y Kirchner en Argentina. Estos tres Estados constituyeron desde entonces un polo de resistencia a las iniciativas estadounidenses (Estay y Sánchez 2005:16)<sup>96</sup>

Frente a este nuevo panorama, se optó, en el marco de la Reunión Ministerial de Miami de 2003, por modificar la estrategia. En vez de buscar un compromiso único entre los Estados americanos, se decidió avanzar en la construcción de un ALCA “light”. El mismo consistía en un acuerdo mínimo común a la totalidad de Estados, junto a ello se preveía la realización de negociaciones bilaterales o multilaterales destinadas al otorgamiento de privilegios adicionales, por lo que también ha sido llamado ALCA a dos niveles. Es decir, se intentó seguir un camino similar al recorrido por la ALADI.

Esta negociación en dos niveles tiene una cara positiva y otra negativa. Por un lado, otorgaría una mayor flexibilidad a la negociación y permitiría el logro de acuerdos que considerasen las diferencias entre las economías. En este sentido, la profundización de los acuerdos se realizaría considerando las necesidades de cada país, lo cual resulta positivo para Estados con una fuerte protección industrial y, por tanto, reticentes a bajar los aranceles, como es el caso de Brasil y, en menor medida, Argentina. Sin embargo, en palabras de Bouzas, la aladización del ALCA “proveerá el ámbito para el ejercicio abierto y legítimo de una política de poder mercantil” (Bouzas 2004:2). Es decir, facilitará a EE.UU. la utilización de las asimetrías de poder para alcanzar nuevos acuerdos, dado que ha excluido la mayor capacidad de resistencia que puede surgir de un bloque.

Desde la Cumbre de Miami, y a medida que se acercaba la fecha tope para la conclusión de las negociaciones (2005) las diferencias entre las posturas de los Estados se agravaron, por lo que resultó imposible el logro del piso mínimo de acuerdos generales. Ello que dio lugar a la conformación de dos polos, uno encabezado por Estados Unidos y el otro por el MERCOSUR, y en particular Brasil, dada su posición privilegiada en el CNC.

Un primer obstáculo surgió al momento de conformar la agenda negociadora, es decir respecto a los temas que serían tratados y el orden en el que los mismos serían presentados. Respecto a la conformación de la agenda, el MERCOSUR pregonaba una agenda amplia que abarcara la totalidad del universo arancelario; por su parte, los Estados del NAFTA preferían negociar entre un 80% y un 90% del mismo, de forma tal que se incluyera lo sustantivo del

---

<sup>96</sup> El caso emblemático es el del gobierno argentino, el cual persiguió un acuerdo bilateral MERCOSUR-Estados Unidos en los meses previos a la crisis de 2001 para luego obstaculizar un acuerdo continental.

comercio entre las partes. En relación con la presentación de los temas Estados Unidos supeditaba la negociación de acuerdos de agricultura, tanto en materia de acceso a mercados como en medidas compensatorias, a los resultados obtenidos en las áreas de servicios, propiedad intelectual e inversiones (INTAL 2004:99).

Junto a estos problemas, que pueden ser considerados de forma, existían desacuerdos más profundos sobre los contenidos que el ALCA tendría. Las diferencias pueden agruparse en los siguientes grupos:

- Relativas al sector agropecuario: en adición a las condiciones impuestas desde EE. UU. para el tratamiento del tema, otras diferencias impidieron avances concretos. En particular, fue el único sector en el que no hubo progresos en los calendarios de desgravación, por lo que el techo arancelario seguiría siendo el vigente en los pactos de la OMC. Es decir, se privilegió la instancia multilateral a la regional, lo cual en definitiva disminuyó el interés de los Estados latinos por la propuesta. Otro punto de conflicto fue la pretensión estadounidense de establecer un mecanismo de salvaguardia para variaciones en el precio o en el volumen de las importaciones, aplicable aún en casos en los que el daño no hubiera sido comprobado. El mismo fue considerado como inaceptable desde el MERCOSUR (INTAL 2004:90).

- Relativas al sector servicios: si se toma como referencia el tercer borrador de acuerdo del ALCA, elaborado en noviembre de 2003, este puede ser considerado el sector en el que existió un mayor número de diferencias entre las partes (Estay y Sánchez 2005:17). Los obstáculos abarcan desde las definiciones hasta el tratamiento que deben tener los proveedores internacionales de servicios por los Estados. Además, se trata de un sector sensible, en el que la apertura de mercados genera un aumento importante de las ganancias, que, sin embargo, no serían repartidas equitativamente. EE. UU. percibiría aproximadamente un 75% de los beneficios originados por la apertura (Estay y Sánchez 2005:63).

- Relativas a la IED: las críticas al pedido estadounidense de una apertura total a la IED, así como su desregulación, se centran en la disminución de atribuciones estatales que las mismas representan. Particularmente conflictiva resulta la eliminación de los criterios de performance, como por ejemplo cláusulas de transferencia de tecnología, producción nacional mínima, control de movimientos de capitales, etc.

- Relativas a la Propiedad Intelectual: se trata de un área en el que las diferencias entre Brasil y EE. UU. son marcadas. En el marco del ALCA, EE.UU. pretendía que los resultados alcanzados sean más rigurosos en lo relativo a la apropiación de conocimiento en manos privadas, lo que afecta el crecimiento a largo plazo de los países en desarrollo. Dos propuestas de EE.UU. fueron especialmente resistidas. Por un lado, la tentativa de ampliar los derechos de patentes a más de veinte años, lo cual

superaría largamente lo negociado en el marco de la OMC (catorce años). Por el otro, se preveía la imposibilidad de recurrir a licencias compulsivas en el caso, por ejemplo, de emergencias sanitarias<sup>97/98</sup>.

- Diferencias ideológicas: se trata de visiones contrarias respecto al funcionamiento del comercio internacional. Mientras desde EE. UU. se promueve la visión neoliberal, en la que todos los Estados son considerados iguales y los beneficios son repartidos por el mercado; los Estados menores, por su parte, bregaban por un reconocimiento del impacto que las diferencias en el desarrollo de las naciones tienen sobre la distribución de los beneficios del comercio. En síntesis, se trata del pedido de un Trato Especial y Diferenciado (TED, en la jerga de la OMC) (García 2007:39).

Como puede observarse, el tema de la agricultura, en un sentido amplio, ocupa el centro del debate en el ALCA. La rigidez de la postura estadounidense, su negación a negociar el tema sin haber obtenido resultados en otras áreas y la desconfianza surgida en los sectores exportadores latinos respecto a las concesiones que EE.UU. finalmente otorgaría (INTAL 2004:99), llevaron a la parálisis de las conversaciones por el ALCA.

A fines de 2005, se realizó en la ciudad de Mar del Plata, la última Cumbre Presidencial del ALCA a la fecha. Luego de más de una década de negociaciones, fue la primera Cumbre que finalizó sin una declaración oficial. Las diferencias surgieron en relación a la continuación o no del proceso. Al respecto es posible distinguir tres posturas: la primera, favorable a retomar las negociaciones en 2006, estaba representada por la mayoría de los países latinoamericanos, Canadá y, a último momento, EE.UU.; la segunda era la propuesta mercosureña de retomar las negociaciones cuando las condiciones fueran favorables (i.e. tras el fin de la Ronda de Doha); por último, la propuesta chavista de dar por concluidas las negociaciones.

Desde entonces, un regreso a la mesa negociadora es improbable por varias razones, identificadas por el INTAL. En primer lugar, se encuentra la imposibilidad hasta entonces de acordar un acuerdo en el marco de la OMC sobre agricultura, paso previo al ALCA según fue identificado por Brasil Y EE.UU. Además, en 2006 se venció el plazo del TPA (*Trade promotion Authority*) mediante el cual el Congreso estadounidense le entregaba a Bush (hijo) facilidades para el logro de acuerdos comerciales. Por último, cabe mencionar la falta de entusiasmo de EE.UU. y Brasil, los líderes del proceso negociador, por alcanzar un acuerdo (INTAL 2007[a]:104)<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Dado que es imposible conocer la posición oficial de EE. UU. del borrador del ALCA, en el cual las objeciones no ostentan el nombre de quién las ha formulado, se ha recurrido al acuerdo EE. UU.-SIECA como un indicador de los resultados pretendidos desde la potencia.

<sup>98</sup> Vale recordar que entre 2002 y 2003 Brasil se enfrentó a las compañías farmacéuticas para obtener la posibilidad de producir los medicamentos necesarios para el tratamiento del SIDA.

<sup>99</sup> Esta falta de entusiasmo se refleja en los dichos del Canciller brasileiro, Celso Amorim, para quien “paralizar las negociaciones del ALCA, de la manera que estaba planteada, no fue una derrota, sino una victoria para Brasil” (Amorim 2007:1)

Frente al panorama poco alentador que se desplegaba tras la Cumbre de Miami de 2003, EE.UU. ha comenzado a firmar tratados bilaterales de libre comercio (TLC) con varios países de la región, como por ejemplo con la SIECA, Colombia, Perú, Ecuador y Chile. Sin embargo, el más relevante para el TFG es el TIFA (sigla inglesa para Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones) firmado con Uruguay en 2004. Un TIFA es reconocido como el paso previo a un TLC, en la medida que permite aumentar el número de intercambios sin someterse a la rigidez de aquel.

La firma de este acuerdo entre Uruguay y EE.UU. genera varias preguntas sobre el futuro del MERCOSUR, en especial referidas a la capacidad del organismo para satisfacer las demandas de los socios menores<sup>100</sup>. En este sentido, el acuerdo fue un llamado de atención para las autoridades brasileras. Éstas se reunieron inmediatamente con sus pares uruguayos para trabajar sobre el comercio recíproco, el fomento de la inversión brasileras en el país y diversos programas para la integración fronteriza (INTAL 2007[a]:98). Es decir, es una prueba tanto de las dificultades como de los esfuerzos de Brasil para mantener unido al bloque.

Por otro lado, revela los obstáculos que el bloque enfrenta para lograr una política comercial común. En efecto, si bien se logró una postura común de rechazo a fijar una fecha para retomar las conversaciones para el ALCA, existieron inconvenientes al momento de realizar propuestas positivas, como calendarios de desgravación, listas de productos sensibles, etc. En parte, esto se debe a las asimetrías existentes entre los países y a las diversas estructuras productivas. Así, Brasil y Argentina se mostraron reacios a realizar concesiones que afectaran su capacidad de influir en sus economías, por lo que rechazaron las propuestas referidas a compras gubernamentales o la eliminación de los criterios de performance para la IED; en tanto que en Uruguay, si bien estos temas son considerados como perjudiciales<sup>101</sup>, la prioridad económica pasa por lograr la apertura de un mercado cuya importancia ha crecido en la última década.

### **Las negociaciones con la Unión Europea**

Al igual que el proceso del ALCA, las iniciativas por crear una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE se remontan a la década del '90. En diciembre de 1995, ambos bloques firman el Acuerdo de Coordinación Política, Asociación Económica y Cooperación entre la UE y el MERCOSUR, más conocido como Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMI). En este documento se establecen las pautas que guiarán el proceso. El mismo es interesante por varias razones. En primer lugar, se trata del primer acuerdo birregional, es decir en el que las

---

<sup>100</sup> Este inconformismo de los Estados menores se encuentra reflejado en sus pedidos de una mayor flexibilidad para negociar acuerdos bilaterales. (INTAL 2007[a]:97 y ss.)

<sup>101</sup> La preocupación por el efecto que un TLC con EE. UU. pueda tener sobre la industria uruguaya es uno de los factores que desincentivan la firma de aquel. (INTAL 2007[a]:100)

partes no son Estados, sino dos bloques económicos. Luego, destaca que el acuerdo no es meramente comercial, por el contrario se priorizan las relaciones políticas y la generación de espacios de cooperación. Ello implica una gran diferencia con el proyecto del ALCA. Por último, el hecho de que haya sido firmado a menos de un año de la primera Cumbre de Miami es un indicio de que, al menos en parte, la intención europea era balancear la influencia estadounidense en la región (Bouzas 2004:6).

A priori, las negociaciones con la UE deberían haber sido más sencillas que las relacionadas con el ALCA por varios motivos. En primer lugar, la UE es el primer socio comercial del MERCOSUR dado que absorbe cerca de un cuarto de las exportaciones totales del bloque. Su participación en las importaciones es similar. Sin embargo, esta importancia comercial no es recíproca. Las exportaciones del MERCOSUR no superan el 3% de las importaciones europeas. La importancia del bloque para la UE se debe a la cantidad de IED europea que el mismo ha captado (Drnas de Clément 2007:72). En segundo lugar, el acuerdo con la UE gozaba de una cierta aprobación de la sociedad civil. Ello puede observarse en la menor resistencia que generó, en comparación con el ALCA.

Los avances en las áreas de cooperación y política no generaron grandes desacuerdos. Ambos bloques comparten valores, por lo que la aceptación de la cláusula democrática como base de diálogo no fue problemática. En cuanto a la cooperación, la UE se convirtió en el principal donante del MERCOSUR como bloque al destinar cerca de 250 millones de euros entre 2000 y 2006. De ese total, aproximadamente 50 millones fueron destinados a mejorar las instituciones del bloque (Drnas de Clément 2007:71). Además, se han desarrollado consultas entre el FCES del MERCOSUR y el Comité Económico y Social de la UE para promover una mayor participación civil en el proceso de integración (INTAL 2003:145).

Las primeras reuniones comerciales no se realizan sino hasta 1999, en el ámbito de una Comisión de Negociaciones Bilaterales (CNB) creada ad hoc. No obstante, debido a las crisis que debieron enfrentar las naciones sudamericanas los progresos en estos primeros años fueron mínimos. En esta etapa inicial, los representantes de ambos bloques acordaron la metodología de trabajo y efectuaron las primeras reuniones. Fruto de estos trabajos, la primera oferta de la UE llegó en la reunión CNB de julio de 2001. La oferta del MERCOSUR llegaría en la reunión siguiente, en octubre de aquel año. No obstante, ninguna de las partes quedó satisfecha con las propuestas de la otra. Junto a ello, la crisis argentina postergó la presentación de contraofertas.

En estos primeros años se realizaron avances en temas no arancelarios. En primer lugar, se acordaron los principios básicos para el trabajo, en particular el de un acuerdo único (*single undertaking*) y cláusulas de *standstill* y *rollback* en materia arancelaria. Además, se trabajó sobre aspectos relativos a la facilitación del comercio entre las partes, como por ejemplo la búsqueda del reconocimiento de equivalencia entre los respectivos reglamentos técnicos,

sanitarios y fitosanitarios, y avances en la reglamentación del comercio electrónico<sup>102</sup>.

La Cumbre siguiente a la crisis, realizada en mayo de 2002 en Madrid, no trajo novedades en materia arancelaria; sin embargo, se realizaron avances en los métodos para negociar el acceso a mercados, medidas relativas a normas de origen y se otorgó el plazo de un año para la presentación de nuevas propuestas para el comercio de bienes compatibles con la normas de la OMC. La inclusión de este último punto tiene su origen en que la propuesta de desgravación original del MERCOSUR estaba restringida al 89% del universo arancelario, es decir, un punto porcentual por debajo de lo exigido por la organización para considerar al acuerdo como un Tratado de Libre Comercio.

Los plazos fueron cumplidos y en la IX reunión del CNB el MERCOSUR mejoró sustancialmente su propuesta al incluir un mayor número de ítems. Sin embargo, la oferta del bloque siguió siendo conservadora dado que gran cantidad de ítems fueron incorporados en la canasta con el mayor plazo de desgravación. Además, la mayor parte de los productos importados desde la UE pertenecían dicha canasta, por lo que no tendrían un libre acceso hasta ocho o diez años de la entrada en vigencia del tratado (INTAL 2004:103). Como era previsible, esta oferta no satisfizo las expectativas de los negociadores europeos, quienes reclamaron una aceleración en los tiempos de liberalización y la inclusión de un número mayor de bienes, dado que la mayor parte de las importaciones brasileras de la UE aún no tenían un tratamiento específico.

Por su parte, la oferta europea tampoco resultó satisfactoria para los Estados mecosureños. En primer lugar, si bien hubo una ampliación de los bienes que serían liberalizados automáticamente tras el acuerdo, la mayoría de estos bienes ya podían ingresar al territorio europeo sin abonar aranceles de importación por acuerdos anteriores. Por otro lado, la nueva oferta europea también incrementaba el número de ítems sin tratamiento específico.

En el transcurso del año siguiente, ambos bloques presentaron nuevas propuestas, ninguna de las cuales fue considerada satisfactoria por la contraparte. En particular, la oferta realizada por la UE en 2004 fue considerada incluso como un retroceso, al menos en el tratamiento de los productos agropecuarios (INTAL 2004:108). El problema residía en que la desgravación será realizada en dos etapas. De ellas, la segunda no tendría lugar sino hasta la finalización de la Ronda de Doha, por lo que postergaba indefinidamente la vigencia de los aranceles. Asimismo, tampoco preveía la eliminación de cupos, ni siquiera una ampliación cercana a las pretensiones de los Estados sudamericanos, por lo que la cantidad de productos agropecuarios exportada desde el MERCOSUR no crecería significativamente. Finalmente, la UE tampoco atendió a los reclamos del MERCOSUR por lograr un TED.

Por otro lado, desde la UE se exigía una apertura de sectores industriales considerados

---

<sup>102</sup> Estos temas fueron desarrollados en el Foro Empresarial MERCOSUR-UE realizado en Buenos Aires en diciembre de 2001 para luego ser incorporados a la agenda bilateral. (INTAL 2003:144/5)

sensibles en el MERCOSUR, como por ejemplo los de calzado, textil, autopartes, metales ferrosos y no ferrosos. Junto a los temas arancelarios, la UE también exigía concesiones en otras áreas de la negociación. Entre las demandas del bloque figuraba el otorgamiento de una preferencia total para las empresas europeas en las licitaciones de compras gubernamentales y la apertura del sector servicios, que incluía servicios financieros, profesionales, marítimos, de telecomunicaciones, entre otros.

Las pretensiones europeas eran opuestas a los intereses de los dos socios mayores del MERCOSUR. Por el lado argentino, la posibilidad de desproteger su industria a la competencia europea no es visto como una alternativa. Es por ello que desde el MERCOSUR se imitó la propuesta europea de una desgravación en dos etapas pre- y post-Doha. Por su parte, Brasil (y, en menor medida, Argentina) no estuvieron dispuestos a liberalizar el comercio de servicios ni las compras gubernamentales, elementos considerados desde la UE como claves para el logro de un acuerdo.

Desde fines de 2005 las negociaciones MERCOSUR-UE se encuentran paralizadas por diferentes motivos de los cuales vale mencionar:

a) los problemas intra-MERCOSUR para confeccionar una canasta de bienes satisfactoria. A primera vista, las diferencias entre los socios mayores son una muestra de los límites del liderazgo brasileiro; sin embargo, si se considera que muchos de los sectores en los que se reclama una mayor apertura son también protegidos en Brasil cabe preguntarse sobre la voluntad de este Estado en la liberalización de los mismos. Es decir, si Brasil estaba dispuesto a pagar el precio de un acuerdo con la UE<sup>103</sup>. En el caso que la respuesta a este interrogante sea positiva, es posible afirmar que efectivamente el liderazgo brasileiro se mostró insuficiente. De todas formas, en líneas generales, los Estados del MERCOSUR presentaron una posición bastante unificada, en especial al momento de criticar el proteccionismo agrícola europeo (Laens y Terra 2006:10);

b) las dificultades intra-UE. A comienzos de 2005 se produjeron dos importantes cambios en el bloque europeo. Por un lado, diez nuevos Estados fueron aceptados dentro de la UE, por lo que el MERCOSUR perdió importancia relativa. Por el otro, fueron reemplazados los comisionados europeos que se encargaban de las negociaciones, por lo que nuevos plazos fueron solicitados;

c) el “efecto Doha”. Al igual que en el caso del ALCA, el principal obstáculo a las negociaciones estuvo referido al acceso al mercado agrícola, tema que nuevamente fue

---

<sup>103</sup> Al respecto, vale recordar que aparte de las reservas en los temas de la ‘nueva’ agenda comercial (servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual), Brasil es el Estado con mayor arancel promedio del MERCOSUR, por lo que su industria sería la más perjudicada en el caso de un acuerdo con la UE. Por otro lado, el logro de un acuerdo significaría también un cambio en la remuneración de los factores de producción, el cual favorecería a la tierra en detrimento de los salarios cuyos efectos serían especialmente fuertes en Brasil (Laens y Terra 2006:38), con lo cual sería contrario a las políticas que encara el gobierno de da Silva.

trasladado al ámbito multilateral. En el caso de lograrse un acuerdo en la OMC, la reapertura de las negociaciones MERCOSUR-UE no debe ser descartada dado que ambas partes manifestaron su voluntad de que así ocurra (Laens y Terra 2006).

### **La Ronda de Doha**

Como se ha visto, las negociaciones internacionales en las que el MERCOSUR ha participado junto con los principales Estados desarrollados han sido trasladadas al marco de la OMC. Tanto el ALCA como las negociaciones con la UE se estancaron por la falta de acuerdos respecto al acceso a los mercados agrícolas. Curiosamente, no fueron las demandas del MERCOSUR las que cerraron las puertas a nuevos avances; sino el temor de los Estados desarrollados de dejar desprotegido su sector agrícola entre sí. Es decir, en el caso de la UE, no era el temor a una avalancha de importaciones del MERCOSUR lo que detenía el acuerdo, después de todo el comercio con este bloque representa menos del 3% del total; sino que, de reducirse los subsidios (por nombrar una de las medidas distorsivas), los productores europeos se encontrarían en una situación inferior a la de sus pares estadounidenses y japoneses. Una situación similar ocurría en EE.UU.

En cuanto al MERCOSUR, también aquí existían incentivos para proseguir las discusiones en un ámbito multilateral. En particular, los recientes éxitos de Brasil en sus demandas contra los Estados desarrollados en el ámbito de la OMC<sup>104</sup>, permitían pensar en una mayor apertura del organismo a los Estados en vías de desarrollo. Junto a ello, es necesario mencionar la incorporación en las negociaciones de Doha del Trato Especial y Diferenciado (TED) hacia los países en desarrollo. Gracias a este, los Estados del MERCOSUR podían esperar obtener mejores condiciones que en las negociaciones bilaterales, puesto que EE.UU. y la UE se habían negado a incluir cláusulas al respecto.

La Ronda de Doha comenzó en 2001, tras el fracaso de la reunión celebrada en Seattle en 1999. Desde entonces y durante el período analizado, los Ministros se han reunido en dos ocasiones, en Cancún en 2003 y en Hong Kong en 2005, sin llegar a un acuerdo. Al igual que en las negociaciones ya analizadas, las diferencias más significativas surgieron en torno a la definición de la agenda. Mientras los Estados en desarrollo insistían en tratar los llamados temas de la ‘vieja’ agenda (acceso a mercados, subsidios, medidas anti-dumping), los Estados desarrollados preferían comenzar con los temas ‘nuevos’ (compras gubernamentales, servicios, inversiones, entre otros). En otras palabras, se trataba de una agenda amplia y poco convergente.

La Reunión de Cancún, si bien fracasó en resolver la situación, marcó un hito en las negociaciones en la OMC. Ello se debe a que, de forma previa a la Reunión, EE.UU. y la UE

---

<sup>104</sup> En 2005, Brasil logró fallos favorables frente a EE.UU. por los subsidios al algodón y frente a la UE por subsidios a la exportación de azúcar de remolacha. (INTAL 2005[b]:107)

presentaron una propuesta agrícola consensuada, un nuevo Blair House; sin embargo, la misma fue considerada insuficiente por los Estados en desarrollo. Entonces, estos últimos se agruparon y lanzaron una contrapropuesta. El grupo así constituido paso a llamarse G-20. La fortaleza de este bloque se desprende de varios factores. En primer lugar, agrupa a las principales potencias emergentes, China, India, Brasil, México y Sudáfrica. Además concentra a más de la mitad de la población mundial y más del 70% de la producción agrícola mundial. Por último, se trata de un grupo proactivo, que ya ha presentado propuestas en otras áreas, tales como Productos Estratégicos y Mecanismos Especiales de Salvaguardia, es decir tiene un temario que supera lo agrícola (INTAL 2005[b]:106).

Por otro lado, si bien el G-20 reúne únicamente a Estados en vías de desarrollo, ello no implica que sus intereses sean totalmente convergentes. Incluso en el área agrícola existen diferencias, dado que dentro del bloque coexisten productores/exportadores eficientes con Estados importadores de este tipo de productos. Es decir, Estados con una gran población campesina que dependen de los subsidios estatales para su subsistencia, por supuesto que el tamaño de estos subsidios no se aproxima al de las economías maduras.

Los Estados del MERCOSUR han jugado un papel destacado dentro del G-20. Al respecto, tres de ellos, Argentina, Brasil y Paraguay, son socios fundadores. De los tres, el más activo ha sido Brasil, quien además es el representante del grupo en las instancias informales de negociación con los Estados desarrollados. Este compromiso brasilero contrasta con la actitud del Estado uruguayo, el cual permaneció dentro del Grupo de Cairns. Sin embargo, tras la asunción de Tabaré Vázquez, y en cumplimiento de sus promesas de campaña, el Estado oriental se incorporó al G-20, con lo cual el MERCOSUR pasó a estar alineado tras una bandera.

No obstante, el MERCOSUR no ha actuado como bloque. Con la excepción de los productos agrícolas, los cuatro Estados han tenido inconvenientes para lograr posiciones comunes, sea en lo referido al comercio de otros bienes, sea en materia de servicios. Es por ello que, a fines de 2004 en una Reunión Extraordinaria del GMC, Brasil propuso la creación de un mecanismo para la coordinación de posiciones en la OMC, en especial en lo referido a acceso a los mercados.

Pese a los esfuerzos de Brasil y a trabajo del Grupo, el MERCOSUR no fue capaz de presentar una postura común para el acceso a mercado de bienes no agropecuarios (NAMA, por sus siglas en inglés)<sup>105</sup> ni tampoco para el comercio de servicios. No obstante, Brasil ha presentado propuestas comunes con el Gobierno argentino, y el indio, por lo que existe cierta coordinación, aunque la misma sea solamente a nivel informal.

De todas formas, el debate en el seno del MERCOSUR es necesario dadas las implicancias

---

<sup>105</sup> Respecto a los bienes agropecuarios, los Estados del MERCOSUR sí presentaron una propuesta común, aunque la misma se dio en el seno del G-20, no como parte de una iniciativa regional.

que un acuerdo sobre acceso a mercados tendría para el AEC. Este se vería afectado de dos maneras. En primer lugar, tendría que adaptarse a un nuevo arancel, inferior al actualmente consolidado. Esta tarea no debería resultar demasiado complicada dado que los aranceles aplicados hoy en día en los Estados parte son, en su mayoría, inferiores a los consolidados, por lo que la reducción no alcanzaría más que a unos pocos productos. En segundo lugar, porque el TED negociado incluye la posibilidad de incluir flexibilidades, es decir, presentar listas de productos sensibles cuyas reducciones arancelarias serán menores (INTAL 2007[a]:116). Para evitar nuevas perforaciones en el AEC el MERCOSUR debería presentar una lista conjunta que contemple las necesidades de todos los miembros. Ello no es tarea fácil dada la diversidad de las estructuras productivas de los Estados; sin embargo, un éxito en este tema servirá como un importante antecedente para una política comercial común.

Junto a los esfuerzos por lograr una postura mercosureña en materia de NAMA, Brasil y Argentina han comenzado a buscar apoyo global. Así crearon un nuevo grupo, el “NAMA 11” cuyo objeto es evitar que las medidas tomadas en este sector no conlleven esfuerzos mayores a los que realizarán las economías más desarrolladas. Además, bregan por el otorgamiento de flexibilidades racionales, es decir con plazos extensos y una lista de productos amplia. Por último, pretenden que las líneas arancelarias a incorporar en el futuro acuerdo sean las más numerosas posibles.

Finalmente, es necesario mencionar que Brasil, en el marco de la Ronda de Hong Kong, ha decidido la apertura de su mercado para los Estados menos desarrollados. Esto resulta significativo dado que sirve como un medio de presionar a los demás miembros del MERCOSUR a realizar lo mismo. En caso contrario sería necesaria la adopción de un nuevo *waiver*, que a su vez significaría una perforación del AEC.

La Ronda de Doha se encuentra actualmente trabada. Las Reuniones Ministeriales de Cancún y Hong Kong terminaron sin realizar importantes avances. En materia de bienes agrícolas hubo ciertos logros que vale destacar, como por ejemplo la eliminación de subsidios para la exportación de algodón en los Estados desarrollados. En relación a NAMA, se acordó el uso de la fórmula suiza para la reducción de los aranceles. La misma implica una reducción mayor en los productos con mayor gravamen, de manera tal de disminuir la dispersión arancelaria. Asimismo, se acordó la utilización de coeficientes diferentes según del grado de desarrollo. Pero no se acordó cuáles serían los valores a aplicar en cada caso.

### **Crítica de los avances en las negociaciones**

Si bien la importancia de la proyección internacional del MERCOSUR ha sido reconocida en varias ocasiones, ello no se ha plasmado en resultados concretos. Esta falta de acuerdos

constituyó una de las principales críticas en materia exterior de Lula de cara a las elecciones que terminarían con la renovación de su mandato. Al respecto, cabe preguntarse respecto a las razones de los fracasos de las misiones comerciales.

Del análisis anterior, se desprende que los mismos no se encuentran relacionados con la manera en la que actuó el MERCOSUR, sino que se deben a que se trabajó sobre “agendas temáticas muy abarcadoras y poco convergentes” (INTAL 2007[a]:96). Mientras los Estados más desarrollados se encontraban interesados en trabajar sobre los temas de la nueva agenda (también conocidos como temas de Singapur), es decir aquellos relacionados con aspectos relacionados a la facilitación de negocios, el acceso a mercado de servicios, el trato nacional en las compras gubernamentales y defensa de la propiedad intelectual, entre otros. Desde el MERCOSUR se priorizaban los temas tradicionales, principalmente acceso a mercados de productos agrícolas, lo cual incluye la eliminación de las subvenciones, y recursos anti-dumping. No es sorprendente que sea en los NAMA, que no constituían una prioridad para ninguna de las partes, donde más cerca se estuvo del acuerdo, aun con las dificultades que supuso el otorgamiento de un TED.

De todas maneras, para el presente TFG no resulta tan relevante el logro o no de acuerdos como la manera en la que fueron enfrentadas las negociaciones. Si bien entre los elementos de liderazgo se encuentra como una pieza clave la consecución de acuerdos, la misma se refiere principalmente respecto a los Estados liderados. Claramente, los Estados con los que se negoció no se encuentran bajo el área de influencia brasilera por lo que la falta de acuerdos no permite sacar conclusiones sobre el liderazgo de Brasil en la región. Sin embargo, las formas que tomaron los procesos negociadores sí son relevantes. Son indicadores del éxito o del fracaso de la política brasilera de lograr una posición conjunta a presentar en los foros multilaterales.

En las tres negociaciones analizadas, se deja ver las dificultades que han surgido en la coordinación regional. La misma ha estado prácticamente ausente a la hora de proponer estrategias para destrabar las negociaciones. Por ello, es posible afirmar que el MERCOSUR actuó constantemente de manera reactiva, es decir como una manera de evitar el atropello de sus intereses; faltó en las negociaciones el componente proactivo, que le permitiera al bloque avanzar sobre propuestas propias, que transformaran al MERCOSUR en un verdadero polo de las relaciones internacionales, conforme a las aspiraciones brasileras. Ello, a su vez, permite ver que el salto hacia el multilateralismo afirmativo, mencionado por Villa y Viana (2008) aún no es una realidad palpable.

Por otro lado, solamente en el caso de la UE el MERCOSUR trabajó como un bloque, aunque no todo el mérito corresponde a sus integrantes. El mandato de la Comisión Europea era lograr un acuerdo con la organización, no con los Estados que lo conforman; por lo que, en parte, la forma que adquirió la negociación fue impuesta desde afuera.

En los restantes casos, es decir cuando los Estados del MERCOSUR fueron increpados

individualmente, las diferencias persistieron. Tanto en el ALCA, como en la OMC existieron esfuerzos para el logro de una posición conjunta, como lo prueba la formación de grupos *ad hoc* para el debate previo a las reuniones; sin embargo, sus logros han sido modestos. Al respecto, existen varias razones que dificultaron el logro de una postura común, como por ejemplo las relacionadas con las diferentes estructuras productivas industriales. Así, mientras los socios mayores del MERCOSUR estaban poco dispuestos a desproteger sus industrias, los menores encontraban en la posibilidad de captar IED la llave para el problema del desarrollo.

No obstante, referirse a las diferencias interestatales como el único obstáculo en las negociaciones no es más que una manera de encubrir el verdadero problema. El mismo reside en que los socios menores no se encuentran satisfechos con el actual funcionamiento del bloque. Si esto no fuera así, si los Estados consideraran que el MERCOSUR es la mejor alternativa, no deberían existir motivos para buscar soluciones por fuera de éste. Es aquí donde puede observarse las dificultades regionales de Brasil. Si este Estado aspira a posicionarse como líder y a utilizar el bloque como herramienta para la inserción internacional debe entregar incentivos a las economías menores. Debe convencerlos de que sin el MERCOSUR todos estarían peor. Como se ha visto en capítulos anteriores, los primeros pasos para ello están siendo tomados; sin embargo, el poco tiempo transcurrido desde su implementación, sumada al hecho de que las negociaciones han sido realizadas en paralelo a los avances regionales, impide que las negociaciones puedan ser consideradas como indicadores del desempeño de las medidas.

## **Conclusiones**

La meta del TFG era analizar la estrategia brasilera en el período posterior a los atentados del 11 de septiembre. De manera particular, se estudió aquella del primer gobierno posterior a dicho evento; es decir, de la administración de da Silva. Para entender la forma que adquirió dicha estrategia se recurrió a un concepto particular que aún no ha sido completamente desarrollado a nivel académico y cuya aplicación a potencias intermedias es aún incipiente: el liderazgo.

Más específicamente, el propósito era estudiar cómo funcionó el liderazgo de Brasil dentro del MERCOSUR durante el primer gobierno de da Silva. Como puede observarse, el logro de este objetivo requiere el análisis de dos presunciones. En primer lugar, la suposición de que Brasil ejercía de manera efectiva el rol de liderazgo, es decir, que ocupó un determinado lugar en el subsistema sudamericano y que actuó según lo establecido por la teoría. En segundo lugar, supone que el MERCOSUR fue utilizado como herramienta para la construcción de liderazgo, que de alguna forma la institución permitió reforzar la posición internacional de Brasil.

Estos dos puntos han sido desarrollados a lo largo del trabajo, aunque los mismos fueron distribuidos en los diferentes capítulos. Es por tanto el momento de integrarlos y realizar un comentario final sobre los mismos.

### **El liderazgo de Brasil**

El análisis del liderazgo de Brasil, de sus características particulares y de sus efectos, fue realizado en dos momentos. En el primero de ellos, se recurrió a las opiniones de diferentes analistas, por dos razones. Por un lado, permite asegurar la pertinencia del concepto de liderazgo para el estudio del caso brasilero. Si bien luego el concepto fue desarrollado de una manera diferente a la utilizada por los autores, el hecho de que otros analistas recurrieran al mismo para estudiar las acciones del gobierno brasilero era un símbolo de que éste era aplicable. Por otro lado, este análisis de lo ya estudiado en la materia permitiría a priori realizar un primer acercamiento al tema y descubrir qué puntos necesitaban un mayor desarrollo.

Entre los diferentes autores estudiados, hubo dos que se destacaron por su cercanía al tema del TFG: María Regina Soares de Lima y Susanne Gratius. Ambas autoras se propusieron

analizar cuál era la posición de Brasil en Sudamérica y qué acciones cabía esperar de dicha posición. Sin embargo, las conclusiones de ambas no podían ser más diferentes. Mientras Soares de Lima cerraba su análisis reafirmando las dificultades que Brasil enfrentaba para realizar una política más activa en la región; Gratius se enfocó en las condiciones que permitían hablar de un liderazgo brasilero así como las características particulares que el mismo adquirió.

Pese a sus diferencias, ambas autoras presentan algunos puntos en común. Por un lado, en lo que se refiere al contenido, ambas destacan los obstáculos externos que dificultan el liderazgo brasilero, manifestados en la presencia de los liderazgos alternativos y competitivos de Estados Unidos y Venezuela. Por otro lado, y tal vez más relevante para el presente TFG, ninguna de las autoras dio un tratamiento teórico adecuado al liderazgo brasilero durante la primera presidencia de da Silva. Así, Gratius partió de los conceptos de potencia media y regional para acercarse de manera tangencial al liderazgo, mientras que Soares de Lima, si bien empleó un enfoque teórico similar al aquí utilizado, trabajó sobre un horizonte temporal más extenso, con lo cuál no pudo apreciar las particularidades del período presente

En síntesis, el estudio del estado de la materia permitió llegar a la conclusión de que el análisis del liderazgo brasilero no es nuevo, con lo cual se reafirma la pertinencia de este concepto para analizar la política exterior del primer gobierno de “Lula”. Pero, por otro lado, se descubrió que los estudios realizados al respecto son todavía incompletos, por lo cuál era (es) necesario profundizar tanto en la teoría como en la historia reciente de Brasil.

De allí se deriva la importancia y la necesidad de construir un marco conceptual adecuado, en el que se consideraran los diferentes ángulos desde los que puede ser analizado el liderazgo así como sus efectos sobre el sistema internacional. Sin embargo, existieron obstáculos tanto para el desarrollo como para la aplicación de este marco. Algunos de ellos surgieron de la cercanía que tiene el estudio del liderazgo con la teoría de la estabilidad hegemónica. En parte, las dificultades se desprenden del hecho de que gran parte del cuerpo teórico había sido desarrollado para responder a los interrogantes sobre el ascenso estadounidense en la segunda posguerra, por lo que su adaptación al caso brasilero no podía ser automática. Fue entonces necesario considerar tanto las similitudes como las diferencias según el caso. En cuanto a las primeras es posible afirmar que, si se toma el subsistema mercosureño como un conjunto cerrado, Brasil dispone de un predominio material igual o superior al estadounidense en la década del '50. Los indicadores brutos de PIB, producción industrial, IED eran comunes en ambos casos, con valores cercanos al 50% en cada caso.

Sin embargo, las diferencias son tal vez más significativas. En primer lugar, la necesidad de trabajar a nivel subsistémico es una muestra de las diferencia de escala en la que operaron ambos actores; al mismo tiempo, indica que Brasil tiene competidores, aunque los mismos no se hallen en el escenario regional. En segundo lugar, Estados Unidos era un país rico, el sueño americano estaba en su apogeo y la desigualdad social, si bien existía, no alcanzaba los niveles

que presenta Brasil en la actualidad. Por lo tanto, ni la aplicación de la teoría ni las conclusiones pueden mantenerse al margen de estas consideraciones. Responder si Brasil ejerció o no el liderazgo durante el período analizado es una tarea que debe hacerse considerando los límites en los que actuaba. Vale repetir, Brasil no es Estados Unidos, y por tanto una comparación directa entre ambos Estados es inútil.

Tras el análisis del segundo capítulo, en el que se combinaron dos corrientes teóricas para explicar el liderazgo internacional, se llegó a la conclusión de que éste fenómeno se refiere tanto a una posición, al lugar que ocupa el Estado en el sistema internacional; como a un rol, es decir a un conjunto de funciones que desempeña con arreglo a un fin específico, en este caso la consecución de determinados arreglos institucionales.

En cuanto a la posición que ocupa el líder en el sistema, se analizó que debe tratarse de un hegemón, del Estado más fuerte del sistema internacional analizado, en este caso Sudamérica. La fortaleza de un Estado, la capacidad para ser hegemón, se define por la posesión de determinados recursos materiales de poder que le permitan influir en las relaciones interestatales. Entre estos recursos vale mencionar la población, el territorio y la riqueza del Estado, medida a través de indicadores tales como el PIB, el PIB per capita, la capacidad de captar y generar IED, etc. Todos estos elementos han sido analizados en el tercer capítulo. Allí se hizo evidente la superioridad brasilera respecto a sus pares en cada una de estas cuestiones, salvo en el PIB per capita, dado que pese a su tamaño, la economía brasilera continúa siendo pobre.

Vale repetir que junto a los elementos analizados, principalmente de índole económica, existen otro tipo de recursos que pueden afectar las relaciones entre los Estados: las capacidades militares. Si bien este elemento es central en el pensamiento realista, del que se nutre teóricamente el TFG, el mismo ha sido excluido por varias razones. En primer lugar, porque el MERCOSUR, y el Cono Sur en general, ha sido reconocido desde hace tiempo como una zona de paz. Ello quiere decir, que los conflictos armados entre los Estados son poco probables, en otras palabras que ninguno de los miembros del MERCOSUR esperaría (teme) un ataque de parte de sus vecinos. Pero, además, al estudiarse las relaciones dentro de una unión aduanera imperfecta, en la que priman las consideraciones económico-comerciales-políticas, el análisis de las capacidades militares pierde sentido. En síntesis, lo que se reconoce al ignorar el estudio de estas capacidades es el alegato neoliberal de que el poder no es fungible, que no es posible trasladarlos a áreas que excedan lo militar.

Junto a las capacidades materiales, que como se analizó eran consideradas insuficientes para definir, no sólo el liderazgo, sino la hegemonía, fueron analizados otros dos elementos: la voluntad de las elites y el propósito social. El primero se refiere a la disposición de los cuadros dirigentes para asumir los costos originados por la resolución de dilemas de acción colectiva en un ambiente de incertidumbre. Como puede observarse la voluntad como elemento teórico presenta dos facetas, inseparables entre sí. Por un lado, implica descifrar si las elites desean

soportar la carga que significa el mantenimiento de la estructura institucional, en este caso los gastos originados de conservar al MERCOSUR unido. Ello supone desviar fondos que en un principio podrían utilizarse para alcanzar otras metas nacionales, como por ejemplo alcanzar los Objetivos del Milenio. Por otro lado, incluye considerar la capacidad que poseen las elites movilizar estos recursos; es decir, que estos se encuentren disponibles para su utilización. Esta capacidad puede verse afectada de diferentes maneras, referidas al sistema político interno, como por ejemplo la presencia de sectores con una visión opuesta a la integración en el Congreso. En el caso brasilero estos obstáculos son mínimos dada la relativa independencia con la que trabaja Itamaraty.

El análisis de la voluntad de las elites se dividió entonces entre los capítulos tres y cuatro. En el tercero, se tomó como indicador de la voluntad las declaraciones expresadas desde los altos mandos de la política exterior brasilera desde la asunción de Luiz da Silva. Del análisis allí realizado, es posible concluir que el Gobierno brasilero ha iniciado un giro en las relaciones con sus vecinos tendientes a asumir un rol de líder en la integración sudamericana. En numerosas ocasiones, Lula se refirió a la “responsabilidad especial” que le correspondía a Brasil en virtud de ser la “economía maior do bloco”, es decir en su condición de Estado más poderoso, de hegemonía.

Sin embargo, las referencias explícitas al liderazgo estuvieron ausentes o en el mejor de los casos fueron confusas. Esto puede explicarse por dos razones, en primer lugar la ya mencionada dificultad para definir qué es el liderazgo; luego, por la connotación hegemónica que encierra el concepto, normalmente asociada al accionar estadounidense. En otras palabras la ausencia de referencias explícitas al liderazgo entre las elites puede entenderse como un intento de diferenciar la acción brasilera de la estadounidense. Ello no deja de otorgar cierto rédito político, dado que si hay algo que caracterice a la izquierda latinoamericana del nuevo siglo es su ferviente rechazo del americanismo.

De todas formas, un análisis la voluntad de las elites únicamente desde sus dichos corre el riesgo de confundir lo discursivo con lo real, con los avances concretos que se realizaron en el camino a la integración regional. Entonces, es necesario analizar cómo ha actuado Brasil a lo largo de aquellos cuatro años: ¿ha asumido los costos que supone la cooperación internacional? O, por el contrario, ¿se ha mostrado reticente a destinar recursos a ésta área? La respuesta a ambos interrogantes adopta dos formas, ambas presentes en el cuarto capítulo.

Por un lado, con un enfoque basado puramente en la lógica, si se reconoce que la integración trae aparejados costos, alguien debe abonarlos. Ello no es más que afirmar que algún Estado debe estar en condiciones de entregar los incentivos necesarios para la solución de los dilemas de acción colectiva que dificultan la cooperación. Aquel que se encuentre en condiciones de llevar adelante esta tarea es el líder. Entonces, detrás de todo proceso negociador exitoso existe un liderazgo, por lo que cada avance dentro del MERCOSUR es una prueba de la

presencia de algún líder, aunque el mismo no pueda ser identificado a priori. No obstante, del análisis de las capacidades materiales se desprende que el único Estado del bloque en condiciones de asumir los costos es Brasil, por lo que cada avance es una prueba de su liderazgo.

En el cuarto capítulo se indaga si los dirigentes brasileiros se encontraron dispuestos a aceptar los costos que se derivan de liderar el proyecto de integración mediante el análisis de los diferentes acuerdos logrados, en especial de aquellos que generaron mayores controversias. Un ejemplo es el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC). La firma de este acuerdo generó duras críticas al gobierno de da Silva desde el sector empresarial, el cual no aceptó las facilidades entregadas para interrumpir el comercio entre las partes. Sin embargo, se trató de una concesión necesaria para evitar que futuras disputas pusieran en jaque al bloque, es decir, fue un intento de dotar al MERCOSUR de la flexibilidad necesaria para superar las crisis que de manera regular enfrentan sus miembros. El MAC es entonces un ejemplo de la subordinación de los objetivos de política interna a la realización del proyecto exterior.

El tratamiento de las asimetrías es un ejemplo más de cómo Brasil ha comenzado a asumir los costos de la integración. En este caso, los mismos son fundamentalmente de carácter financiero. Con la constitución del FOCEM, Brasil se comprometió a destinar 70 millones de dólares de su presupuesto a proyectos de interés regional. Por ello, la creación del FOCEM es una señal de la voluntad brasileira por la supervivencia del MERCOSUR. Al mismo tiempo, por ser el mismo un proyecto de largo aliento, permite descubrir que no es una expresión del gobierno de turno, sino que además busca lograr el compromiso de toda la sociedad en el futuro, o al menos de sus cuadros dirigentes.

Por otro lado, el FOCEM es una muestra también de hasta dónde está dispuesto a llegar Brasil en su apoyo a las economías menores y al MERCOSUR. Este límite se expresa en la existencia de temas que no han sido tratados en el interior del bloque y cuya resolución significaría importantes avances en el tratamiento de las asimetrías políticas. Por ejemplo, la coordinación macroeconómica. Si bien este tema fue re-incorporado en la agenda regional mediante su inclusión los “Objetivos 2006”, poco ha sido hecho por su resolución desde entonces. Los únicos avances en el área se refieren a la adopción de un método común para medir los principales indicadores macroeconómicos, lo cual sin duda agrega transparencia a la información del bloque, pero resulta inútil para impedir que los Estados diseñen políticas que les permitan mejorar, de manera desleal, su competitividad *vis-à-vis* los demás miembros.

El último elemento necesario para llegar a ser considerado líder es el propósito social. Este se refiere a la legitimidad que envuelve al liderazgo y consiste en la presentación de una visión normativa sobre el funcionamiento de las relaciones internacionales, sobre lo que es válido hacer y aquellos comportamientos que se encuentran vedados. Para descubrir este elemento fue preciso analizar los principios que enarbó el gobierno de da Silva. Al respecto, los mismos abarcan dos áreas bien diferenciadas: el escenario regional y el sistema internacional.

A nivel regional, el gobierno de da Silva propuso avanzar con los procesos de integración regional en dos dimensiones: la ampliación, cuyos ejemplos son la incorporación de Venezuela al mercado común y la creación del UNASUR; y la profundización, realizada principalmente en el MERCOSUR. Asimismo, el contenido específico que debería tener esta profundización fue definido desde Brasil. Así se decidió incorporar temas nuevos a la agenda regional, con lo cual el proceso pasó a abarcar dimensiones diferentes a la comercial, sin por ello dejar a ésta de lado. Entre estos nuevos temas se debe incluir la integración física, desarrollada a nivel sudamericano desde la Iniciativa IIRSA; la integración solidaria, que fue traducida en diferentes medidas tendientes a la reducción de las asimetrías; la integración ciudadana, mediante la cual se buscó acercar el MERCOSUR a los ciudadanos de los Estados Partes, aunque con pocos resultados concretos.

A nivel internacional, Brasil basó su discurso en la búsqueda de una democratización del sistema. Este concepto adoptó múltiples formas según el contexto en el que fuera empleado. En la ONU sirvió de marco para la inclusión del reclamo por la ampliación del Consejo de Seguridad; en la OMC, significó la búsqueda de un comercio más justo, que contemplara las diferencias entre los Estados; por último, fuera de las instituciones formales, el pedido de una mayor democracia debe ser entendido como el intento de lograr el paso hacia un sistema multipolar, en el cual Sudamérica, liderada por Brasil, debería ser un polo.

Pese a este análisis de los principios que guiaron la política exterior brasilera, el análisis del propósito social no está completo, dado que existe un segundo elemento que careció de un tratamiento adecuado. En efecto, tan importante como el que Brasil posee una visión del mundo, es que la misma sea compartida por los demás Estados del sistema, es decir por sus socios del MERCOSUR. En este caso, la tarea consistiría en analizar si Argentina, Paraguay y Uruguay realizaron una reorientación normativa en el sentido promovido por Brasil. Como puede observarse se trata de un estudio que, por referirse a condiciones internas de terceros Estados, excede los límites del presente TFG. No obstante, su inclusión en posteriores investigaciones sobre el liderazgo brasilero permitirá aumentar la comprensión

Por las razones mencionadas es posible afirmar que Brasil reúne las características para ser considerado líder: es el mayor Estado de Sudamérica; además, posee un proyecto político para el subcontinente y un sector dirigente dispuesto a afrontar los costos que supone llevarlo a la práctica. Sin embargo, es necesario recordar los límites internos que existen al liderazgo brasilero. En efecto, pese al tamaño de su economía, Brasil es todavía un país pobre, con una gran desigualdad y numerosos problemas sociales. En la medida que estos problemas no sean superados, no podrán destinarse los fondos suficientes para la concreción del proyecto exterior.

En cuanto al liderazgo efectivo, a las potencialidades puestas en práctica, su análisis se encuentra en el capítulo cuatro. En el se revisaron los diferentes acuerdos y avances

institucionales en el ámbito del MERCOSUR como un medio para descubrir si Brasil ejerció las funciones que cabía esperar desde su posición de líder, según la tipología de Young.

Al respecto es válido afirmar que tras el estudio de los aspectos negociados se pudo apreciar como fueron desempeñadas estas funciones. De esta forma, la iniciativa IIRSA es una muestra del ejercicio del liderazgo estructural, dada la importancia del BNDES como financiador de los proyectos regionales. Al mismo tiempo, dentro de la misma iniciativa, Brasil también ejerció el liderazgo intelectual de dos maneras diferentes. A un nivel general, el proyecto detrás de IIRSA encuentra su sustento teórico en el neodesarrollismo brasileiro, una tendencia surgida a comienzos la década del '90, pero que no llegó a ser dominante sino hasta fines de la misma. De forma más específica, la organización del trabajo (en Ejes de Integración y Desarrollo) estuvo basada en la utilizada en los planes plurianuales empleados en Brasil desde 1995.

Otros ejemplos de liderazgo estructural, ya mencionados en las conclusiones, son el FOCEM y el Mecanismo de Adaptación Competitiva. Ambos implicaron una distribución de los costos de la integración sumamente desfavorable a Brasil. En el caso del FOCEM, el Estado carioca es el principal pagador; mientras que el MAC, es un instrumento destinado a limitar las exportaciones de Brasil hacia sus vecinos<sup>106</sup>, por lo que este Estado enfrenta los costos derivados de una apertura mayor del mercado interno.

En cuanto a la función empresarial existen pocos ejemplos, siendo el más destacado el logro de la Decisión CMC N° 26/03, que incluía el "Programa de Trabajo 2004-2006". Por medio de la misma, Brasil ha definido la agenda con la que se trabajó durante el cuatrienio analizado, así como la importancia relativa que tendría cada punto concreto.

El cuarto capítulo también permitió demostrar la importancia del liderazgo brasileiro mediante el estudio de las negociaciones fallidas, vale decir en aquellas en las que no se logró el consenso. En efecto, si el logro de acuerdos internacionales implica la presencia de un liderazgo efectivo, el fracaso en el desarrollo de las negociaciones puede deberse a la carencia del mismo. Es entonces preciso ver qué tenían en común los puntos que no lograron desarrollarse en el período y en qué se diferenciaron de aquellos que sí tuvieron éxito.

Entre los puntos que no tuvieron un tratamiento adecuado se destacan la fragilidad institucional y la reducción de las asimetrías políticas, temas cuya resolución es urgente para la continuidad y la profundización del MERCOSUR. Pero, como puede observarse, se trata de aspectos cuya resolución implica la cesión de soberanía a favor de instituciones supranacionales, ya sea que dicten normas comunes o que se limiten a la coordinación de las diferentes políticas nacionales. Ello contrasta con la tradicional defensa de la soberanía del Estado brasileiro, que

---

<sup>106</sup> Si bien ambas partes pueden aplicar por la aplicación de medidas es más probable que sean implementadas por Argentina puesto que sus industrias pueden ser amenazadas por la competencia regional. En el caso de Brasil, el tamaño del mercado interno ofrece cierta seguridad a las empresas locales.

por tanto no brindó su apoyo a la causa. Entonces, el fracaso en la implementación de estos temas se debe a la ausencia de un liderazgo que las respalde.

De ambos análisis: el positivo, que evalúa las funciones ejercidas por Brasil en su rol de líder; y el negativo, que muestra el fracaso de las iniciativas que carecieron de su apoyo, es posible desprender la importancia del liderazgo brasileiro en la conformación de las instituciones regionales.

### **El MERCOSUR como base de la inserción internacional de Brasil**

Tal vez el mejor indicador de los límites del liderazgo brasileiro sean las negociaciones internacionales en las que los Estados del MERCOSUR participaron (ya sea como bloque o a título individual). En efecto, una parte importante del proyecto de Brasil para la región consistía en lograr que la misma actuase de manera coordinada en el escenario internacional. Ya sea en negociaciones bilaterales (con la Unión Europea), multilaterales (por la creación del ALCA) o internacionales (Ronda de Doha), la participación conjunta hubiera significado un refuerzo de la posición del bloque, e indirectamente de la brasileira, en cada uno de estos escenarios.

Sin embargo, ninguna de las negociaciones logró arribar a buen puerto. Como se analizó en el quinto capítulo, las razones del fracaso deben leerse como un episodio más en las disputas Norte-Sur. Así, mientras los Estados en vías de desarrollo reclamaban una mayor apertura en el comercio de bienes agropecuarios; EE.UU. y la UE insistían en avanzar sobre los temas de Singapur. El resultado fue la presencia de agendas amplias, poco convergentes y cerradas, sin un verdadero margen de maniobra para el diálogo.

De todas formas, el fracaso de las negociaciones no presenta, para el TFG, la importancia que sí reviste la forma en que las mismas fueron encaradas. Es en el proceso, no en el resultado, dónde la influencia brasileira debería ser más fuerte. En otras palabras, el liderazgo brasileiro debería haberse reflejado en la adopción de una postura común mercosureña, que considerara tanto los intereses de cada Estado parte como los del bloque en su conjunto y que permitiera una mayor influencia del MERCOSUR en las negociaciones. Es decir, faltó una visión conjunta que permitiera al bloque actuar unido.

De esta forma el MERCOSUR no habría logrado alcanzar las expectativas brasileiras y transformarse en un actor de peso (en uno de los polos) del sistema comercial global. En otras palabras, y retomando el análisis del apartado anterior, el liderazgo brasileiro fue clave para la conformación de instituciones regionales, pero estas no sirvieron para reforzar el poder de Brasil en las negociaciones con terceros. Así, el liderazgo brasileiro en el MERCOSUR presentó, en el período analizado un desdoblamiento. Mientras que a nivel regional se mostró como una base sólida para ampliar-profundizar las relaciones con los Estados vecinos; a nivel internacional su

éxito ha sido menor, dado que no fue posible alcanzar una postura común en las principales negociaciones internacionales<sup>107</sup>.

Al momento de analizar las causas del fracaso de Brasil en la coordinación entre los Estados del MERCOSUR cabe mencionar dos factores. En primer lugar las diferencias entre las estructuras productivas de los Estados miembros dificultaron el logro de una respuesta común al problema del desarrollo, por lo que la falta de unidad reflejaría las diferentes prioridades de política nacional. En segundo lugar, las diferentes prioridades dan a entender que, salvo Brasil, los demás miembros del MERCOSUR no consideraban al bloque como su ámbito de acción por excelencia ni como una alternativa que permitiera superar las dificultades y asegura el crecimiento económico a largo plazo. En otras palabras, la incapacidad para lograr una acción conjunta se desprende de la inconformidad con el MERCOSUR actual y en particular en la falta de respuestas de éste para los desafíos de las economías menores

En este sentido, la falta de consenso en las negociaciones internacionales marca un límite al liderazgo brasileño. Un límite que puede ser explicado de varias maneras. En primer lugar, puede ser producto de lo reciente del liderazgo brasileño. Vale recordar que no ha transcurrido una década desde que Brasil decidió asumir aquel rol, y las negociaciones transcurrieron de manera simultánea a la consolidación de su liderazgo. Por ello, esperar un papel más activo de Brasil, o un consenso automático era (es) imposible. En segundo lugar, también es posible defender la tesis del liderazgo brasileño afirmando que el mismo se limita a regular las relaciones entre los Estados de la región y que, en consecuencia, no afecta las formas en la que éstos se relacionan con sus pares extra-regionales. Por último, una tercera alternativa consiste en considerar al límite como una negación de la existencia del liderazgo brasileño, dado que aun no ha podido alcanzarse el objetivo de una Sudamérica unida, máxima aspiración del gobierno de da Silva. Se trata de una opción extrema, para la cual el fracaso en un área significa que la totalidad del proyecto ha fracasado.

Por lo que respecta al presente TFG, se considera a la primera opción como la más cercana a los hechos. El liderazgo brasileño es un fenómeno reciente en la historia latinoamericana, por lo que esperar un cambio automático en la mentalidad de los demás Estados es poco realista. Las desconfianzas del pasado aún persisten y continuarán vigentes en un futuro inmediato, al menos mientras las naciones no comprendan la necesidad de trabajar de manera coordinada para ganar un lugar a nivel internacional. Hasta entonces la célebre sentencia de Perón de que el siglo XXI nos encontrará unidos o dominados, continuará resolviéndose por el lado negativo de la antinomia.

---

<sup>107</sup> Vale recordar que la política exterior del MERCOSUR durante el período no fue un fracaso total dado que se lograron importantes acuerdos, siendo los mayores ejemplos la finalización del proceso de convergencia con la CAN y los TLC firmados con México e Israel.

## **Bibliografía**

- Amorim, Celso (2007). La Política Exterior de Brasil, entrevista al Canciller Amorim, disponible on-line <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Amorim0701.htm> (accedido el 07/01/09)
- Amorim, Celso (2006). Entrevista para la revista “América Economía”, 11 de diciembre, disponible on-line <http://www.mre.gov.br> (accedido el 01/06/09)
- Baldwin, David (1993) “Neoliberalism, Neorealism, and the World Politics” en David Baldwin, ed. *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. New York, Columbia University press, pp. 3-25
- Biato Marcel Fortuna (2007), “¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global? Desafíos del multilateralismo afirmativo”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 210. Disponible on-line [http://www.nuso.org/upload/articulos/3438\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3438_1.pdf) Accedido el 21/08/08
- Birle, Peter (2008) “Muchas voces ninguna voz: las dificultades de América Latina para convertirse en un actor regional” *Nueva Sociedad*, N° 214, disponible on-line [www.nuso.org/upload/articulos/3516\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3516_1.pdf) , accedido el 03/09/08
- Bouzas, Roberto, (2002) *MERCOSUR: Crisis Económica o Crisis de la Integración*, presentado en el Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el MERCOSUR, disponible on-line [http://www.cei.gov.ar/seminarios/papersem/sem\\_1002/bouzas.pdf](http://www.cei.gov.ar/seminarios/papersem/sem_1002/bouzas.pdf) , accedido el 10/05/09.
- Bouzas, Roberto (2004), “Las Negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 190, disponible on-line en [www.nuso.org/upload/anexos/foro\\_208.pdf](http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_208.pdf) , accedido el 18/06/09
- Bouzas, Roberto (2004) “No nos Conviene el ALCA ‘light’ ”, *Diario Clarín*, disponible on-line <http://www.udesa.edu.ar/file/Humanidades/Articulos/130104bouzas.htm>, accedido el 09/07/09

Cervo, Amado Luiz (2009) *O Brasil e a América do Sul*, Série Diplomacia ao Alcance de Todos, Thesaurus Editora de Brasilia, disponible en línea: [www.funag.org.br](http://www.funag.org.br) accedido el 13/09/09

Da Silva, Luiz Inácio (2003), *Nuevos Rumbos*, Discurso ante el Congreso, 1 de enero. Disponible on line en [http://www.mre.gov.br/espanhol/politica\\_externa/discurso/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2071](http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discurso/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2071) , accedido el 01/06/2009

Da Silva, Luiz Inácio (2003), Discurso con motivo de la visita de Néstor Kirchner a Brasil, 11 de junio. Disponible on-line <http://www.mre.gov.br> (accedido el 01/06/09)

Da Silva, Luiz Inácio (2003), Discurso dado en la apertura de la Cumbre de MERCOSUR de Asunción, 18 de junio. Disponible on-line <http://www.mre.gov.br> (accedido el 01/06/2009)

Da Silva, Luiz Inácio (2003). Discurso pronunciado en la Cumbre de MERCOSUR de Asunción, 20 de junio. Disponible on-line <http://www.mre.gov.br> (accedido el 01/06/2009)

Da Silva, Luiz Inácio (2005), Discurso pronunciado con motivo de la Primera Cumbre Presidencial del CASA, 29 de Septiembre. Disponible on-line <http://www.mre.gov.br> (accedido el 01/06/2009)

Da Silva, Luiz Inácio (2006), Entrevista a Diario El País, 03 de noviembre, disponible on-line [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Quiero/relacion/privilegiada/EE/UU/elpepiint/20061103elpepiint\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Quiero/relacion/privilegiada/EE/UU/elpepiint/20061103elpepiint_2/Tes) , accedido el 10/05/09

Da Silva, Luiz Inácio (2008), Entrevista a Diario Clarín, 07 de septiembre, disponible on-line <http://www.amersur.org.ar/Integ/Cantelmi0810.htm> Accedido el 07/01/09

Drnas de Clément, Z.(2007) “El Transregionalismo en las Relaciones Unión Europea-MERCOSUR” en *MERCOSUR y Unión Europea*, Drnas de Clément, Zlata (coordinadora), Waldemar Hummeer (editor), disponible on-line <http://www.caei.com.ar/es/irebooks.htm> . Accedido el 01/08/09

Estay, Jaime y Sánchez, Germán (2005) “Una Revisión del ALCA y sus Implicaciones” en *EL ALCA y sus Peligros para América Latina*, Estay y Sánchez (coordinadores) disponible on-line

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/alca/alca1.html> . Accedido el día 09/07/2009.

García, Emilio Pantojas (2007) “El ALCA: un Inventario de su Proceso” en Serbin, Andrés, Isa-Contreras, Pável y Peña, Lázaro (coordinadores) *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe* N° 6. Disponible on-line en

<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02457.pdf> . Accedido el 21/08/08

Genna, Gaspare e Hiroi, Taeko (2004) , “Helping them in order to help itself: Brazilian regional power in the development of MERCOSUR” Paper presentado para la 45° Annual International Studies Convention (2004)

Gómez Mera, Laura (2005). “Explaining MERCOSUR’s survival: Strategic sources of Argentine-Brazilian convergence” *Journal of Latina American Studies* N° 37 pp.109-140. Cambridge University Press.

Grasa Hernández, Rafael (2004), “La política exterior de Brasil durante el primer año de la presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro” *Revista CIDOB d’Affers Internationals*, N° 65, pp.95-109. Disponible on-line en

[http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/num\\_65\\_brasil\\_y\\_el\\_gobierno\\_lula\\_opportunidades\\_y\\_desafios](http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/num_65_brasil_y_el_gobierno_lula_opportunidades_y_desafios) accedido el 06/08/08

Gratius, Susan (2007) “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?” FRIDE, Documento de Trabajo. Disponible on-line en <http://www.fride.org/publicacion/223/brasil-en-las-americas-una-potencia-regional-pacificadora> . Accedido el 01/08/09

Grunberg, Isabelle (1990) “Exploring the ‘Myth’ of hegemonic Stability”, *International Organization*, Vol. 44, N° 4, pp. 431-477

Guimarães, Samuel Pinhero (2007) “El Mundo Multipolar y la Integración Sudamericana”, *Revista RD N°1*, disponible on-line [http://www.isen.gov.ar/rd\\_pdf/1h.pdf](http://www.isen.gov.ar/rd_pdf/1h.pdf) accedido el 14/07/09

Guimarães, Samuel Pinhero (2004) “*El Rol Político Internacional del MERCOSUR*”, disponible on-line <http://www.amersur.org.ar/Integ/Guimaraes0803.htm> . Accedido el 07/01/09

Hirst, Mónica (2006) “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Revista Nueva Sociedad*, 205. Disponible on-line [www.nuso.org/upload/articulos/3387\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3387_1.pdf) . Accedido el 01/08/09

Hummer, Waldemar y Schmid, Andrea (2007) “Liberalizaçao do Comércio de Serviços no MERCOSUL e na Comunidade Andina à luz do Artigo V GATS” en *MERCOSUR y Unión Europea*, Drnas de Clément, Zlata (Coordinadora), Waldemar Hummeer (editor), disponible on-line <http://www.caei.com.ar/es/irebooks.htm> . Accedido el 01/08/09

Ikenberry, John y Kupchan, Charles (1990) “Socialization and Hegemonic Power” *International Organization*, vol 44, N° 3, pp. 283-315

Ikenberry, John (1996) “The future of international leadership” *Political Science Quaterly*, vol. 111, N° 3, pp. 385-402

Ikenberry, John (1998-99) “Strategic Restrain, and the Persistence of American Postwar Order” *International Security*, Vol 23, N°3, pp. 43-78

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (2003) *Informe MERCOSUR N° 8. Período 2001-2001*. Taccone y Noriega (eds.) Buenos Aires, BID-INTAL. Disponible on-line [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe\\_MERCOSUR\\_8.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_8.pdf) . Accedido el 01/08/09

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (2004) *Informe MERCOSUR N° 9. Período 2003-2004*. Taccone y Noriega (eds.) Buenos Aires, BID-INTAL. Disponible on-line [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe\\_MERCOSUR\\_9.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_9.pdf) . Accedido el 01/08/09

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (2005) *Informe MERCOSUR N° 10. Período 2004-2005*. Buenos Aires, BID-INTAL. Disponible on-line [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe\\_MERCOSUR\\_10.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_10.pdf) . Accedido el 01/08/09

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (2007[a]) *Informe MERCOSUR N° 11. Período 2005-2006*. Buenos Aires, BID-INTAL. Disponible on-line [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe\\_MERCOSUR\\_11.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_11.pdf) . Accedido el 01/08/09

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (2007[b]) *Informe MERCOSUR N° 12. Período 2006-2007*. Buenos Aires, BID-INTAL. Disponible on-line

[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_Informe\\_MERCOSUR\\_12.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_Informe_MERCOSUR_12.pdf)

Accedido el 01/08/09

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (2009) *Informe MERCOSUR N° 13. Período 2007-2008*. Buenos Aires, BID-INTAL. Disponible on-line

[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_Informe\\_MERCOSUR\\_13.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_Informe_MERCOSUR_13.pdf)

Accedido el 01/08/09

Keohane, Robert (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Laens, Silvia y Terra, María Inés (2006), *La Agenda del MERCOSUR: el Impacto de las Negociaciones con el ALCA, la UE y la OMC*, Documento de Trabajo N° 03/06, Montevideo

Disponible on-line: <http://decon.edu.uy/publica/2006/0306.pdf> .Accedido el 01/08/09

Lima, María Regina Soares de “Liderazgo Regional en América del Sur: ¿Tiene Brasil un rol a jugar?”.

Malamud, Carlos (2006), *El MERCOSUR y Venezuela: la Cumbre de Asunción y el Impacto de una Posible Ruptura Venezolana*, DT N° 28/2006, Real Instituto Elcano, disponible on-line

<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI78->

[2007\\_Malamud\\_Mercosur\\_Venezuela\\_Asuncion.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI78-2007_Malamud_Mercosur_Venezuela_Asuncion.pdf) . Accedido el 01/08/09

Martínez del Puñal, Antonio (2005) El Sistema Institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, Tórculo Ediciones, disponible on-line en

[www.caei.com.ar/es/irebooks.htm](http://www.caei.com.ar/es/irebooks.htm) accedido el 11/06/2009

Mearsheimer, John (1994-95) “The False Promise of international Institutions”, *International Security*, Vol. 19, N° 3, pp.5-49.

Mesquita Moreira, Mauricio (2007), *Trade Costs and the Economics Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)*, BID-INTAL, Buenos Aires. Disponible on-line

[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i\\_INTALITD\\_WP\\_30\\_20](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTALITD_WP_30_20)

[07\\_MesquitaMoreira.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTALITD_WP_30_20_07_MesquitaMoreira.pdf) Accedido el 01/08/09

Pereira, Roberto (2006) “¿Qué quiere Brasil con Sudamérica? 26 preguntas al cientista político Luiz Moniz Bandeira”, para *La Onda Digital*, <http://alainet.org/active/11564> Accedido el 01/08/09

Ridell-Dixon, Elizabeth (1997). “Individual Leadership and Structural Power” *Canadian Journal of Political Science*, Vol 30, N° 2 pp. 257-283

Salinas Robinson, Leonardo (2007). “Brasil y la noción de potencia: una análisis de la política exterior brasileña entre 2001 y 2006” *Revista Enfoques*, N° 6 pp.79-102. Disponible on-line <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=96000605&iCveNum=9867> Accedido el 01/08/09

Schweller, Randall y Priess, David (1997) “A Tale of Two Realism: Expanding the Institutions Debate”, *Merston International Studies Review*, Vol 41, N°1 pp. 1-32

Secretaría del MERCOSUR (2005), “*Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana*” Presentado en el Foro de Reflexión “Un Nuevo tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”, La Paz. Disponible on-line [http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/ES/publica/doc\\_temp\\_archivos/MERCOSUR%20-%20Foro%20de%20La%20Paz.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/ES/publica/doc_temp_archivos/MERCOSUR%20-%20Foro%20de%20La%20Paz.pdf) . Accedido el 01/08/09

Sennes, Ricardo, Onuki, Janina, y Oliveira, Amâncio Jorge de, “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* año 18, n° 3-4. <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41f69fdb82038.pdf>

Terra, María Inés (2008) “Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un obstáculo para el crecimiento?”, en *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un Impedimento para el Crecimiento?*, Saráchaga, Darío (coordinador) Disponible on-line [http://www.redmercosur.org.uy/documentos/publicaciones/libros/12-Asimetrías\\_en\\_el\\_MERCOSUR/Cap\\_1\\_-\\_Asimetrías\\_en\\_el\\_Mercosur.pdf](http://www.redmercosur.org.uy/documentos/publicaciones/libros/12-Asimetrías_en_el_MERCOSUR/Cap_1_-_Asimetrías_en_el_Mercosur.pdf) . Accedido 01/08/09

Varas, Augusto (2008) “Brasil en Sudamérica: De la indiferencia a la hegemonía” FRIDE, Comentario. Disponible on-line <http://www.fride.org/publicacion/415/brasil-en-sudamerica-de-la-indiferencia-a-la-hegemonia> . Accedido el 01/08/09

Verdum, Ricardo (2007) “Obras de Infra-estructura no Contexto da Integraçao Sul-Americana” en INESC (ed.), *Integraçao, Usinas Hidrelétricas e Impactos Socioambientais*, disponible on-

line:[http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/Integr\\_Usinas%20Hidro\\_Impactos%20Socio\\_INESC-1.pdf](http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/Integr_Usinas%20Hidro_Impactos%20Socio_INESC-1.pdf). Accedido el 01/08/09

Vieytes, Rut. (2004) *Metodología de la Investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas*. Buenos Aires, De las Ciencias

Villa, Rafael Duarte y Viana, Manuela Trindade. (2008) “Política Exterior Brasileña: Nuevos y Viejos Caminos en los Aspectos Institucionales, en la Práctica del Multilateralismo y en la Política para el Sur” *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, N° 2, pp. 77-106

Young, Oran (1991) “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society” *International Organization*, Vol 45, N°3 pp.281-308

Young, Oran (1982) “Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes” *International Organization*, Vol. 26, N° 2 pp.277-297

## Anexos

### Tablas Estadísticas

<b>Principales destinos de exportación por país por año (en %)</b>							
<b>Argentina</b>							
Destino/año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MERCOSUR	41%	36%	33%	33%	33%	34%	33%
Brasil	24%	19%	16%	16%	16%	18%	19%
Chile	11%	12%	12%	11%	11%	10%	8%
Estados Unidos	11%	11%	12%	11%	11%	9%	8%
<b>Brasil</b>							
Estados Unidos	24%	25%	26%	23%	21%	19%	18%
MERCOSUR	19%	16%	10%	12%	14%	16%	16%
Argentina	12%	9%	4%	6%	8%	9%	9%
Chile	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%
Venezuela	1%	2%	1%	1%	2%	2%	3%
Paraguay	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Uruguay	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Bolivia	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
China	2%	3%	4%	6%	6%	6%	6%
Países Bajos	5%	5%	5%	6%	6%	5%	4%
Mexico	3%	3%	4%	4%	4%	3%	3%
<b>Uruguay</b>							
MERCOSUR	44%	36%	34%	30%	26%	31%	32%
Brasil	21%	23%	21%	17%	13%	15%	16%
Argentina	15%	6%	7%	8%	8%	8%	10%
Estados Unidos	8%	7%	10%	20%	22%	13%	10%
China	5%	6%	4%	4%	4%	4%	4%
<b>Paraguay</b>							
MERCOSUR	62%	66%	63%	57%	56%	57%	66%
Brasil	28%	37%	34%	19%	18%	17%	14%
Uruguay	18%	17%	20%	28%	26%	22%	6%
Argentina	6%	4%	5%	5%	6%	9%	36%
Islas Caimán	7%	8%	10%	12%	9%	9%	5%
Estados Unidos	3%	4%	4%	3%	3%	3%	2%
<b>Venezuela</b>							
Estados Unidos	55%	56%	44%	48%	54%	48%	53%
Antillas Holandesas	6%	6%	17%	21%	16%	9%	4%
Colombia	3%	3%	3%	3%	2%	2%	10%
MERCOSUR	4%	3%	1%	1%	1%	2%	2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ALADI

<b>Principales orígenes de importaciones por país por año (en %)</b>							
<b>Argentina</b>							
Origen/año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MERCOSUR	29%	33%	38%	38%	39%	38%	37%
Brasil	26%	28%	34%	34%	36%	35%	33%
Paraguay	2%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
Estados Unidos	18%	20%	16%	15%	14%	13%	12%
<b>Brasil</b>							
Estados Unidos	23%	22%	20%	18%	17%	16%	15%
MERCOSUR	16%	16%	15%	14%	14%	15%	14%
Argentina	11%	10%	10%	9%	9%	9%	9%
Chile	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%
Venezuela	1%	1%	1%	0,34%	0,37%	0,60%	0%
Uruguay	1%	1%	1,09%	1%	0,65%	0,70%	0,60%
Paraguay	0,50%	0,78%	1%	0%	0%	0%	0,40%
Bolivia	0,50%	1%	1,28%	1,32%	1,50%	1,70%	1,40%
Alemania	8%	9%	9%	8%	8%	7%	7,00%
China	2,51%	3,41%	4,58%	6,12%	7,50%	9%	11%
<b>Uruguay</b>							
MERCOSUR	52%	50%	46,50%	51%	59,80%	59%	52,80%
Argentina	27,50%	26,50%	22%	20,70%	22,50%	22%	26%
Brasil	20%	21,30%	21,70%	21,70%	22,50%	23,30%	19%
Estados Unidos	8,30%	7,60%	7%	6,70%	6,70%	7,30%	6,10%
<b>Paraguay</b>							
MERCOSUR	57,70%	56,70%	53,80%	53%	46,80%	38%	41,00%
Brasil	28%	31%	29%	28%	25%	19%	24%
Argentina	24%	21%	20%	21%	18%	13%	11%
China	12%	13%	12%	16%	19%	26%	24%
Estados Unidos	6%	5%	4%	4%	5%	6%	5%
<b>Venezuela</b>							
Estados Unidos	34%	33%	33%	31%	31%	30%	26%
MERCOSUR	10,50%	11,50%	13%	14%	14%	15%	15,40%
Brasil	6%	6%	7%	8%	9%	10%	9%
Chile	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Argentina	1,40%	1,30%	1,70%	2%	2%	2%	2,60%
Colombia	9%	8%	9%	11%	11%	10%	14%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ALADI

<b>Balanza Comercial de Brasil con los Estados del MERCOSUR</b>				
(en miles de US\$)				
<b>Estado</b>	<b>Año</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Balanza Comercial</b>
<b>Argentina</b>	2001	4,995,338	6,533,356	-1,538,018
	2002	2,337,537	5,019,893	-2,682,356
	2003	4,557,500	4,949,514	-392,014
	2004	7,370,704	5,904,801	1,465,903
	2005	9,911,807	6,591,043	3,320,764
	2006	11,711,978	8,479,594	3,232,384
	2007	14,383,039	10,915,466	3,467,573
<b>Bolivia</b>	2001	332,724	305,492	27,232
	2002	419,855	463,569	-43,714
	2003	358,672	652,568	-293,896
	2004	534,506	875,868	-341,362
	2005	578,832	1,171,643	-592,811
	2006	693,314	1,639,439	-946,125
	2007	841,311	1,795,893	-954,582
<b>Chile</b>	2001	1,347,678	918,577	429,101
	2002	1,458,226	701,207	757,019
	2003	1,878,922	848,936	1,029,986
	2004	2,544,684	1,465,614	1,079,070
	2005	3,610,792	1,754,928	1,855,864
	2006	3,894,045	2,991,286	902,759
	2007	4,237,803	3,581,039	656,764
<b>Paraguay</b>	2001	719,856	306,012	413,844
	2002	558,087	390,433	167,654
	2003	706,941	484,226	222,715
	2004	871,549	305,511	566,038
	2005	960,123	329,047	631,076
	2006	1,229,959	307,734	922,225
	2007	1,644,078	449,008	1,195,070
<b>Uruguay</b>	2001	638,849	519,7	119,149
	2002	409,787	498,43	-88,643
	2003	402,948	554,16	-151,212
	2004	666,309	541,812	124,497
	2005	848,402	510,401	338,001
	2006	1,004,382	640,031	364,351
	2007	1,280,070	815,816	464,254
<b>Venezuela</b>	2001	1,090,416	811,043	279,373
	2002	795,736	674,98	120,756
	2003	604,965	303,064	301,901
	2004	1,463,064	230,849	1,232,215
	2005	2,214,317	290,079	1,924,238
	2006	3,553,235	614,802	2,938,433
	2007	4,711,099	391,241	4,319,858

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ALADI

## Inversión Extranjera Directa

<b>Participación de los Estados del MERCOSUR como Destino de IED por año (en%)</b>								
<b>Estado/Año</b>		<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Argentina</b>	a	27%	18,40%	17%	16%	14,50%	13,80%	11,90%
	b	6,44%	9,36%	9%	13,20%	17,25%	15,50%	10,10%
<b>Bolivia</b>	a	2%	2,80%	1,60%	1,50%	1,30%	1,20%	1%
	b	2%	3%	1%	0,25%	-1%	0,90%	0,33%
<b>Brasil</b>	a	41,50%	43%	46,80%	49,60%	51,70%	54,50%	59%
	b	66,85%	72,28%	54%	58%	49,36%	58%	61%
<b>Chile</b>	a	14,80%	18%	19%	18,60%	19,60%	18,60%	19%
	b	12,50%	11,10%	23%	22,80%	22,90%	22,65%	25,50%
<b>Paraguay</b>	a	0,40%	0,40%	0,40%	0,35%	0,33%	0,40%	0,40%
	b	2,50%	0%	0%	0,12%	0,17%	0,50%	0,33%
<b>Uruguay</b>	a	0,80%	0,60%	0,60%	0,60%	0,75%	1%	1%
	b	1%	1%	2,25%	1%	2,75%	4,30%	1,50%
<b>Venezuela</b>	a	13,30%	16,60%	14,60%	13%	11,75%	10,50%	8%
	b	11%	3,40%	10,80%	4,72%	8,50%	-1,80%	1,10%

Fuente: Elaboración propia a base de datos de UNCTAD

Referencias

a: Sobre total de IED en la región

b: Sobre el ingreso anual de IED

<b>IED de los Estados del MERCOSUR por año en el exterior</b> (millones de US\$ a precios corrientes)								
<b>Estado/Año</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>IED Total</b>
<b>Argentina</b>	160,87	-627,13	773,78	675,98	1311,06	2118,562	1195,955	5609,076
<b>Bolivia</b>	2,5	2,5	2,5	2,8	3	3	4	20,3
<b>Brasil</b>	-2257,59	2482,108	249,3	9806,987	2516,701	28202,49	7066,66	48066,66
<b>Chile</b>	1609,8	343,1	1606,3	1563,1	2182,7	2875,6	3830,4	14011
<b>Paraguay</b>	5,8	2	5,5	6	6,4	4	7,6	37,3
<b>Uruguay</b>	6,163614	13,74062	15,07653	17,71716	36,25966	-1,03049	3,585508	91,5126
<b>Venezuela</b>	204	1026	1318	619	1167	2076	2237	8647

Fuente: UNCTAD