Estudios del CURI

BRASIL EN LA REGION

Liderazgo y responsabilidad

Dr. Sergio Abreu

Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales

30 de abril de 2008

Estudio del CURI Nº 01/08

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los "Análisis del CURI" y "Estudios del CURI" constituyen la opinión personal de sus autores.

BRASIL EN LA REGION
Liderazgo y Responsabilidad

Dr. Sergio Abreu

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

UN LIDERAZGO HISTORICO

Brasil fue una potencia sudamericana desde la instalación en su territorio de la monarquía portuguesa a principios del siglo XIX. Durante la segunda mitad del siglo pasado afianzó un liderazgo regional pacífico, basado en su crecimiento demográfico y económico y en una política exterior que equilibraba las preocupaciones regionales con las globales.

Por otra parte, adquirió una posición en el mundo con su participación en la Segunda Guerra Mundial al lado de los Estados Unidos. De hecho fue el único país de la América del Sur que tuvo una presencia masiva en tierra, aire y mar, y desde una etapa relativamente temprana del conflicto, cuando aun no era evidente, al menos en el plano militar, el resultado final. Esta actitud fue uno de los fundamentos de su relación política y económica con la potencia del Norte, como aliada prioritaria en el continente, que prevaleció hasta los años noventa.

En América del Sur su tradicional visión de las “fronteras vivas” se erigió en una cuña geopolítica que le permitió avanzar en la consolidación de su presencia regional. La lejanía de México en otro entorno y con otra cercanía con los EEUU y la siempre efervescente realidad caribeña, dejó a la Argentina como su única competidora en el escenario sudamericano. La vieja rivalidad entre ambos se vio superada por dos circunstancias: la primera el constante impulso industrial y desarrollista del Brasil que se mantuvo en los distintos regímenes políticos; y la segunda, por una estrategia integracionista – incluyendo el MERCOSUR – que a nivel regional fue funcional a los intereses brasileños.

Desde la constitución de la ALALC en 1960, Brasil tuvo una incidencia capital en los vaivenes del proceso de integración y contribuyó a mantener a los países de América del Sur aglutinados en ALALC primero y ALADI después, bajo reglas relativamente flexibles que le permitieron impulsar su desarrollo económico en la región, relativizando los compromisos ante sus socios.

En esos tiempos, Política y Diplomacia actuaban bajo una sincronización casi automática. Ambas se adaptaban a los cambios producidos en el contexto, en una suerte de "continuidad evolutiva" que combinaba intereses políticos y comerciales cuyo "haz" estratégico daba sentido a su activo posicionamiento externo. La Diplomacia así integrada fue un modelo institucional, por la calidad de su personal, su organización y su función articulada junto a las otras dos grandes fuerzas que tradicionalmente han conformado la política brasileña: las Fuerzas Armadas, sostén teórico y práctico de su expresión geopolítica; y el sector industrial – en especial el polo paulista – motor del desarrollo y del crecimiento, e impulsor de una visión proteccionista, explicada básicamente por la dimensión y potencialidades del mercado interno.

Los lineamientos centrales de su posicionamiento internacional establecidos por el Barón de Río Branco definían un relacionamiento continental, equilibrado y predecible. Una buena relación con los EEUU, sin perjuicio de diferencias sobre su Política Exterior – comportamiento similar al adoptado por México – y un equilibrado manejo de los asuntos platenses, destinado a contener los impulsos de la Argentina en todas las expresiones de su proyecto estratégico. Paciencia y profesionalidad dieron sus frutos.

Sin embargo, en el pasado reciente, las cosas cambiaron. La Diplomacia brasileña se divorció del juego bilateral que conformaba con la Política Exterior. Ingresó en un protagonismo de "global player" que despertó serias discrepancias internas y externas, metodológicas, ideológicas, políticas y hasta personales. Su forzada inserción en la liga de los grandes países, se entiende como un esfuerzo diplomático sin mayor vinculación con el rol geográfico que inevitable e inexorablemente debe jugar. La OMC, el Consejo de Seguridad, el Grupo de los 20, el Grupo de los 8 pasaron a ser prioridades de la Diplomacia y nuevas incertidumbres de la Política. El MERCOSUR quedó reducido a una grifa – bien

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

valiosa por cierto – pero subordinada a un planteo sudamericano tendiente al aislamiento de México de su rol continental, a raíz de su intrépida aventura comercial con los Estados Unidos y el Canadá a través del paradigmático TLCAN.

Liderazgo que no se ejerce, se pierde. Y al Brasil le ha venido sucediendo eso. Debido fundamentalmente al divorcio entre Política y Diplomacia; y como ésta es insuficiente para integrar la totalidad del interés y del ser nacional, el vacío en el liderazgo se cedió hasta inadvertidamente a Venezuela – un nuevo actor de especiales características -, que instaló un proyecto político hemisférico basado en la "identidad" sudamericana, pero en el marco de un modelo de confrontación ideológica ajeno a la tradición estratégica brasileña, agudizado por la protagónica locuacidad del Presidente Chávez, cuya creciente prédica en la región se ha debido, entre otras cosas, a la pasividad de sus otros colegas en el hemisferio.

Todas estas decisiones pesan sobre el actual escenario regional. Para comprender sus implicancias y lo que la región debe esperar en el corto y mediano plazo, debe analizarse la orientación del Brasil. No para responsabilizarlo de las situaciones actuales, lo que sería exagerado e injusto, sino para comprender la lógica de los acontecimientos y proyectar las pautas de articulación de la región en la economía global.

LA ACTUALIDAD REGIONAL

Durante años se han venido gestando acontecimientos y tendencias expresadas en tres aspectos principales.

En primer lugar, la **globalización** en todas sus manifestaciones. El surgimiento de un mundo multipolar con actores económicos desequilibrantes del escenario anterior, con la participación de China como "global trader" – además de su incorporación a la OMC y de su crecimiento constante de un 10% anual durante más de quince años – son datos de especial relevancia para el rol de la región. En particular, en lo que hace a su potencialidad vista desde las nuevas variables de la economía y el comercio internacional.

Estados Unidos y su rol de policía del mundo, la brecha tecnológica y fundamentalmente social profundizó una disconformidad en la región que explica

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

los nuevos vientos “progresistas” del Continente americano orientados a un modelo de confrontación liderado por Venezuela. Fragmentación, violación sistemática del principio de la no intervención, carrera armamentista van de la mano de este nuevo “paradigma” difícil de comprender en lo que hace a la nueva forma de inserción externa. El planteo del eje bolivariano vs. el eje “Monroe” reclama definiciones a nivel regional y fundamentalmente del Brasil, que parece haber abandonado su rol en la región para “coquetear” en el primer mundo.

En segundo lugar, las **diversas apreciaciones que del proceso de integración** tienen los distintos países. Para algunos de ellos, como Chile o México, los vínculos con la región se canalizan mediante la ALADI y los acuerdos de alcance parcial, que no les condicionan la inserción directa en la economía global a través del sistema multilateral y de acuerdos bi o plurilaterales. Para otros, como los países del Sistema Económico Centroamericano y Colombia, Ecuador y Perú miembros de la Comunidad Andina, el formar parte de un sistema de integración subregional no significó una limitación a la negociación o concertación de acuerdos con países como los EEUU u otros bloques comerciales como la Unión Europea.

En tal contexto, el MERCOSUR persiste en una suerte de “bisexualidad política–comercial”, carente de definición técnica y plagada de incumplimientos e inconsistencias. Al mismo tiempo, renueva sus compromisos bilaterales entre Argentina y Brasil y condiciona la conducta de sus otros miembros, entre otras cosas, por el alto porcentaje del comercio de éstos en el mercado regional.

Todos estos aspectos están vinculados. Su expresión más clara se centra en la forma de relacionamiento comercial con los EEUU. Ello no involucra las opiniones y posiciones sobre la Política Exterior norteamericana, y en especial, la del Presidente Bush. Las discrepancias son muchas, pero confundirlas con la visión estratégica de cada Estado, nos llevaría a ignorar la necesidad de buenos modales recíprocos y el tratamiento sistemático de muchos aspectos de incuestionable interés común.

Lo sucedido con el ALCA es un buen ejemplo. El bloqueo a las negociaciones provino inicialmente del MERCOSUR, en particular del Brasil, basado en un enfoque comercial antagónico, a la luz de los nuevos temas que el Sistema

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Multilateral incorporó a la agenda de negociaciones regionales y bilaterales, el llamado formato OMC plus.

La falta de entendimiento potenció un cambio en la estrategia de los EEUU que optaron por celebrar acuerdos comerciales y económicos con países o grupos de países. Se sustituyó el escenario de 34 países negociando en forma simultánea y recíproca, por un esquema de relacionamiento bilateral o subregional que profundizó las asimetrías y perjudicó a las economías más pequeñas que negocian con los EEUU sin mayor experiencia y sin la fuerza suficiente.

Las divergencias se ahondaron y lo comercial devino en el fracaso del ALCA y en el desarrollo de un enfrentamiento político e ideológico – de cuño sesentista – impulsado por Venezuela. Los estrechos vínculos con Cuba, la identificación con Bolivia y su intransferible realidad política, social y étnica motivó la formación de un bloque con vocación expansionista, con sustento y apoyo político en muchos países de América del Sur y de Centro América. El eje del relacionamiento político varió y el contenido estratégico revivió viejas tensiones del pasado que muchos consideraban superadas.

En tercer lugar, se verifica en nuestro continente una fragmentación creciente que genera hechos políticos y militares que se vinculan con cuestiones globales de seguridad mundial. Los roles tradicionales de liderazgo regional están siendo cuestionados, en algunos países se verifica un notorio aumento de los gastos militares, se producen conflictos fronterizos vinculados en algunos casos al terrorismo, y comienza a extenderse un estilo de conducción de los asuntos internacionales en el cual no está excluida la intervención en los asuntos internos de otros Estados, amplificando los riesgos de fragmentación regional y conflicto.

En suma, la irrupción de Venezuela en el escenario - y en particular en el MERCOSUR como socio pleno-, el alejamiento progresivo de México de los temas centrales de América del Sur; la envidiable "poligamia" comercial chilena; la concentración de la política argentina en temas internos y el intento de Brasil de cubrir múltiples objetivos y satisfacer expectativas no siempre compatibles, llevaron a fragmentar los liderazgos y a fomentar nuevos alineamientos en un marco de peligrosa tensión entre los países. Muchos se preguntan: ¿el Brasil, ha querido este escenario? ¿Lo ha propiciado?; o por primera vez en años descubre

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

que ha subestimado las fuerzas disolventes que desde la herencia hispánica atentan con la unidad del Continente.

La integración regional y la inserción en la economía global

El proceso de integración de América Latina, desde 1960 a la fecha, experimentó avances, retrocesos y pasos al costado. A pesar de todas las manifestaciones de voluntad política los sobrevivientes son sistemas subregionales averiados que soportan crisis de diferente entidad, incluyendo a la propia ALADI, que aún cumpliendo con su papel de facilitar negociaciones bilaterales y subregionales entre sus integrantes, no ha conseguido regionalizar los resultados.

Las iniciativas recientes, como la formación de la Comunidad Sudamericana y la Alternativa Bolivariana, respondieron a intereses políticos coyunturales, sin sustento estratégico ni económico. Constituyen intentos de fortalecer la posición de algunos países frente a la negociación del ALCA, que perdieron relevancia una vez que ésta se dejó de lado. Más recientemente el Tratado de los Pueblos entre Bolivia, Cuba y Venezuela procura mostrar un respaldo instrumental al alineamiento político entre los tres países, pero carece de consistencia comercial.

Los países de América del Sur mostraron, a través del tiempo, una dificultad insalvable para cumplir con los compromisos y plazos asumidos en los sistemas de integración, y para conciliar en el marco de éstos, los intereses de todos los participantes. Esto se puede atribuir a un exceso de voluntarismo en el propio diseño de los sistemas, a cambios en las políticas y estrategias nacionales de inserción externa y, fundamentalmente, a la imposibilidad de encontrar soluciones razonables y efectivas para el tratamiento de los efectos de las asimetrías entre los países participantes.

Por otra parte, las tendencias proteccionistas y el nacionalismo económico siguen determinando la política comercial de muchos de los países de la región, tanto en el acceso recíproco a mercados supuestamente libres de gravámenes y restricciones no arancelarias, como en la aceptación práctica del regionalismo abierto como elemento fundamental de los sistemas de integración económica.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Los países de la región necesitan abrirse y articularse económicamente con los grandes mercados. En las condiciones actuales una inserción activa en la economía global es esencial para la sustentabilidad del crecimiento de la economía, el comercio, la inversión, el empleo y le reducción de los niveles de pobreza y marginación social. Estas son necesidades críticas para todos los países, pero especialmente para las economías más pequeñas, y las menos desarrolladas.

El regionalismo abierto es más que nunca una estrategia válida y el proteccionismo la fuente de la pérdida de oportunidades y de la perpetuación de la pobreza. Así lo entendieron y practicaron México y Chile, y su apertura económica se reflejó en tasas de crecimiento más altas que las de los países que mantuvieron prácticas proteccionistas o políticas nacionalistas en la conducción de su economía. En la CAN prevaleció la decisión de negociar con los Estados Unidos y la Unión Europea, aun al costo del retiro de Venezuela. En el Mercosur en cambio, la falta de decisión para negociar o culminar negociaciones en forma conjunta con los Estados Unidos y la Unión Europea, constituye uno de los elementos principales de la crisis del sistema y de las presiones de Paraguay y Uruguay para llevar adelante negociaciones bilaterales.

En perspectiva, el abuso de la retórica, para disimular la falta de efectividad de los sistemas de integración, aumentó la distancia entre las expectativas y las realizaciones y fomentó la desilusión y el descreimiento. Algunos países evolucionaron hacia posturas más maduras y realistas, pero siguen acompañando las expresiones de otros que parecen necesitar más las declaraciones grandilocuentes, que los mecanismos y opciones efectivas de integración. Sinceramiento y realismo, son condiciones esenciales para reencauzar y recuperar la relevancia de los sistemas de integración como opción prioritaria de su inserción externa.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

BRASIL Y EL ESCENARIO POLITICO ACTUAL

Las dos izquierdas

Al inicio del siglo XXI, la escena política regional se pobló de una mayoría de gobiernos autodenominados de “izquierda” o “progresistas”, que en algunos casos

vienen de tiempos anteriores, y en otros son la respuesta a crisis institucionales o resultado de la evolución de las conductas de los electores.

Sin embargo, más allá de los rótulos, la realidad está muy lejana de una coincidencia política efectiva más o menos amplia. Mientras los actuales gobiernos de Brasil, Chile, Perú y Uruguay están próximos a las características de la socialdemocracia o del socialismo europeo, los de Argentina y Venezuela parecen actualizaciones del populismo nacionalista tradicional. Bolivia trata de aplicar recetas tradicionales de la izquierda radical latinoamericana, con la nacionalización de los hidrocarburos y la reforma agraria, en el marco de las complejidades de un país dividido geográficamente, étnicamente y socialmente. El nuevo Gobierno del Paraguay, por su parte, es un signo de interrogación en cuanto a su orientación. Pero como se percibe, la preocupación prioritaria del nuevo Presidente radica en solucionar las desigualdades que surgen del Tratado de Itaipú con Brasil. Una posición que jaquea a su socio en la represa hidroeléctrica y que ratifica una vez más que el Paraguay antártico y nacionalista todavía prevalece sobre las internacionalizaciones regionales y globales.

En palabras de Jorge Castañeda, que a mediados del año pasado, afirmaba: "… no hay una única izquierda Latinoamericana; hay dos. Una es moderna, abierta, reformista e internacionalista, y surge, paradójicamente, del núcleo duro de la izquierda del pasado. La otra nace de la gran tradición del populismo latinoamericano, es nacionalista, estridente y cerrada"[1].

Más allá de estas apreciaciones, es necesario destacar que la mayoría de los gobiernos, aun los de "izquierda", está aceptando el predominio del capitalismo en la economía global, atemperándolo con políticas públicas activas diferentes, especialmente en las estrategias de inserción externa, apertura de la economía e intensidad y modalidades de intervención en el mercado doméstico, aspectos que condicionan el diseño y funcionamiento de los sistemas de integración. El propio Presidente de Brasil, en declaraciones recientes, se autocalificó de social

[1] Jorge Castañeda "Latinamerica's Turn to the left" en FOREIGN AFFAIRS Mayo/Junio de 2006

CONSENSO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

demócrata, relegando su tradicional izquierdismo a una característica de la juventud.

Por otra parte, varios de estos nuevos gobiernos carecen de experiencia al tiempo que tratan de diferenciarse de los anteriores, aunque estos pertenecieran al mismo partido político. Esto genera rupturas con el pasado e incertidumbres sobre el futuro. Las posturas populistas y nacionalistas son frecuentemente fuente de conflictos internos y de desconocimiento de los compromisos internacionales.

La actitud brasileña

En un escenario complejo y cambiante, el Brasil ha intentado encontrar un "lugar en el mundo" como potencia emergente, condicionando a ese objetivo sus actitudes en la región y en las negociaciones multilaterales.

En lo económico siguió la tendencia tradicional de apertura gradual, lenta y selectiva de la economía, con una actitud conservadora en el comercio de servicios y en propiedad intelectual, que resultó decisiva en las limitaciones del Mercosur para negociar con terceros países.

Tomó cierta distancia, en el plano comercial, de los Estados Unidos – no así en los asuntos políticos – y contribuyó a bloquear la negociación del ALCA. Esta posición, como se señaló, tuvo un efecto importante en la medida en que la mayoría de los países de la región termina negociando con los Estados Unidos, y se incrementa la influencia directa de éstos en la región.

En los aspectos políticos mantuvo una actitud ambigua frente a Venezuela, apoyando su incorporación al Mercosur, participando en su retórica "revolucionaria", pero sin asumir compromisos efectivos. Algo similar sucedió con Bolivia, donde respaldó al gobierno de Evo Morales, para casi inmediatamente enfrascarse en un conflicto sobre la posición de Petrobras en ese país.

Estas actitudes y las posiciones adoptadas en el Mercosur, que se analizan más adelante, más allá de la lógica doméstica que puedan tener para el gobierno brasileño, configuran un cuadro de vacilaciones que comprometieron su liderazgo, dieron espacio a la actuación de Venezuela en la búsqueda de aliados para una posición claramente excéntrica dentro del contexto de la región, provocaron las

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

decisiones de varios países para negociar acuerdos económicos con los Estados Unidos y generaron la presión de los socios menores del Mercosur para seguir ese camino.

En el ámbito de la seguridad y la defensa, la propuesta de creación de un Consejo de Defensa Sudamericana puede ser entendida como la reacción de un Gobierno brasileño que comienza a superar su momento de "distracción" regional e intenta retomar liderazgo en un área clave para sus tres pilares básicos: Diplomacia, FF.AA e industria paulista. Claramente va al cruce de la primera propuesta que se hizo en este ámbito en América del Sur, planteada por el Presidente Chávez -que incluye la creación de un ejército de América del Sur- y excluye a México, el tradicional competidor de Brasil en la pugna por el liderazgo regional. Al mismo tiempo, la propuesta no abandona las aspiraciones brasileñas de integrar el Consejo de Seguridad y es, de hecho, claramente funcional a los objetivos brasileños de consolidarse en su calidad de "global player" como potencia emergente. El aval norteamericano a la misma no hace más que confirmarlo.

Sin embargo, Brasil deberá sumar sustento y contenido para convencer. Ya existen en la región y en el hemisferio varios mecanismos de cooperación política, militar y económica, con plena capacidad operativa. No se necesitan más instituciones en América del Sur para ser más solidarios; sobra burocracia y falta voluntad política. La seguridad y la defensa, ¿no están siendo afectadas con la actitud argentina de bloquear los puentes internacionales sobre el Río Uruguay? ¿De qué sirvieron las instituciones del MERCOSUR para levantar ese bloqueo? ¿Cómo se explica la participación prescindente de Brasil, tan creativo en cuanto a los Consejos de Seguridad o a los Consejos de Defensa, pero tan omiso a la hora de ejercer efectivamente su liderazgo con gestos concretos ante la configuración de un típico "casus belli" contra un pequeño país avasallado, bloqueado? Liderazgo que no se ejerce, se pierde. Y no es con propuestas institucionales indefinidas que se recupera.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Brasil y el Mercosur

Brasil representa más de los dos tercios del producto, del mercado, de la población y del comercio exterior del Mercosur. Por tanto, el Mercosur no podrá ser otra cosa que el resultado de acuerdos entre los Estados Parte que reconozcan la contribución de Brasil al bloque y contemplen efectivamente los efectos de las asimetrías entre sus integrantes. Este criterio, a nuestro juicio realista e indiscutible, supone para Brasil una gran responsabilidad en la conducción del sistema y en la atención de los intereses de los demás socios.

Por otra parte, si bien es cierto que el Mercosur nace como producto de los acuerdos bilaterales celebrados entre Argentina y Brasil en la segunda mitad de los ochenta, también lo es que los sobrentendidos implícitos o las previsiones expresas de esos acuerdos deben ceder el paso, en términos jurídicos y políticos, ante el Tratado de Asunción y la normativa propia del Mercosur[2]. Ello supone aceptar:

1. Que el Mercosur es ante todo un acuerdo económico con énfasis en lo comercial, cuyo objetivo manifiesto es la formación de la unión aduanera[3] y del mercado común. El texto del Tratado y la normativa subsiguiente son totalmente transparentes en este sentido, sin desconocer, por supuesto, que ello involucra una cuestión política, en el mismo sentido en que lo son la estrategia de inserción externa o la estrategia de desarrollo. Pero la búsqueda de concertación política o el camino hacia uniones de tipo político, solo pueden ser etapas ulteriores, que hacen sentido en la medida en que se concrete la formación del mercado común. Esta no es la única lógica posible

[2] Según declaraciones del Emb. José Felicio, recogidas por El Observador en octubre del 2006, "el Mercosur "no nació como un proyecto comercial" en 1991 "sino que nació en 1985 de la decisión política de Brasil y Argentina". … en ese año los entonces presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín,…acordaron la cooperación de sus países en temas militares, incluyendo sus programas nucleares. … ese fue el "embrión" del Mercosur, al que se le agregaron posteriormente temas comerciales que desembocaron en 1991 en el Tratado de Asunción". Describió al Mercosur como un proyecto que "va mucho más allá de lo económico". Esta postura no tiene en cuenta que los acuerdos anteriores al Mercosur pueden ser un antecedente, pero que las relaciones entre los Estados Parte se regulan por el Tratado de Asunción y las disposiciones de los órganos del Mercosur. El Tratado de Asunción puede ir "más allá de lo económico, pero los compromisos concretos y exigibles son de carácter económico y comercial. Afirmar otra cosa es crear confusión y desconocer el papel del derecho internacional en las relaciones entre países.

[3] Si bien la unión aduanera no es un objetivo instrumental expreso del Tratado de Asunción, sí fue incorporada por las normas complementarias y es una fórmula consistente con los objetivos del artículo primero del mismo.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

de los sistemas de integración pero es la que surge inequívocamente del Tratado de Asunción y su normativa complementaria.

2. Que el Mercosur es una asociación de países, con iguales derechos y obligaciones. Por tanto, mientras esta característica se mantenga, las discusiones sobre las diversas circunstancias que afectan al Mercosur, y los proyectos sobre mecanismos u objetivos, deben ser considerados colectivamente. La posición especial de Brasil y sus intereses va a ser aceptada en la medida en que sea parte de un equilibrio de costos y beneficios y el resultado de decisiones en las cuales converjan las voluntades de todos los socios. Hay situaciones asimétricas, que tienen que ver con la dimensión económica y las necesidades de acceso a mercados de los socios, pero no hay países de primera y segunda clase en el Mercosur.
3. Que el objetivo del mercado común es dinámico y abarca una realidad mucho más compleja que la de un esquema que concentra las negociaciones en el comercio de bienes, la eliminación de los aranceles y de las medidas no arancelarias y las disciplinas necesarias para asegurar el funcionamiento del mercado. El conocimiento y la propiedad intelectual, los servicios, la infraestructura física, la logística, la tecnología en la información y las telecomunicaciones, la preservación ambiental y el factor humano, adquieren tanta o mayor importancia que el núcleo duro que definía los viejos modelos de integración. La crisis energética impulsa proyectos regionales que trascienden las fronteras de los Estados; la selección de los nuevos padrones digitales involucran definiciones sobre políticas comunes con repercusiones en áreas hasta ahora impensadas por la estrategia del mediano plazo.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En este contexto debemos afirmar que las posiciones y actitudes recientes del Brasil en el Mercosur, no han contribuido a preservar la cohesión del bloque, ni a contemplar un equilibrio de intereses entre todos sus miembros.

En primer lugar, Brasil priorizó su relación bilateral con Argentina aún a costo de deteriorar la situación del Mercosur. La consideración y solución bilateral de temas de interés colectivo es un elemento que irrita a los demás socios y

contribuye a enrarecer el clima de tratamiento de cuestiones que en sí mismas no deberían ser difíciles. Pero lo más grave es la tolerancia de los apartamientos de Argentina del cumplimiento de compromisos básicos, intentando legalizarlos en lugar de tratar de impulsar una mayor disciplina[4]. Los cambios unilaterales en la política comercial y de incentivos económicos de Argentina a partir del 2002, ponen en cuestión la formación de la unión aduanera e introducen serias distorsiones en el funcionamiento de los mercados y la orientación del comercio.

En segundo lugar, Brasil relegó a una segunda prioridad el tratamiento y solución de los demás componentes del cuadro de crisis del sistema, fundamentalmente los efectos de las asimetrías económicas. Cuando los encara, lo hace con medidas de tipo asistencial o tratamientos diferenciales, cuestionables en su efectividad y fundamentos. Ello implica que no tiene una interpretación clara de las aspiraciones de los socios menores y está confundiendo un reclamo de más integración o cambios en las reglas básicas, con un regateo que se resuelve con concesiones menores en el ejercicio de un "asistencialismo" inocuo.

En tercer lugar, Brasil y los demás Estados Parte aceptaron el ingreso de Venezuela al Mercosur en condiciones que relegan a un segundo plano las cuestiones económicas y comerciales, lo cual puede analizarse desde el punto de vista del sistema de integración y desde el punto de vista político.

Desde el punto de vista del sistema, el ingreso de Venezuela implica un cambio significativo. Hasta ahora el Mercosur tenía un sustento económico, social y político en relaciones históricas de vecindad entre los cuatro socios originales. La esencia del Mercosur fue la promoción y administración de esas relaciones. Esta característica se pierde con el ingreso de Venezuela y puede perderse más aún si se incorporan otros socios. Además Venezuela ingresa en una situación de de estancamiento del sistema y cuestionamiento de sus reglas básicas por algunos socios, y por cierto no aporta soluciones sino que agrega complejidades[5]. No hay

[4] La introducción del MAC, la aplicación unilateral de restricciones no arancelarias, los gravámenes a la importación, el incumplimiento de decisiones del Tribunal del Mercosur, son ejemplos de esa tolerancia. Es cierto que los demás Estados Parte se beneficiaron y benefician de la tolerancia recíproca, pero en una escala menor.

[5] El régimen de licencias de importación aplicado por Venezuela agrega una perforación más al libre acceso a los mercados de los Estados Parte.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

razones que justifiquen el procedimiento adoptado para el ingreso de Venezuela, salvo las de índole político.

Desde el punto de vista político, el presidente Chávez mostró sus propósitos ya desde la Cumbre de Córdoba, a la que utilizó como tribuna para su prédica "antimperialista". Cuando el Mercosur no pareció ser una tribuna amoldable a sus necesidades, habló de la necesidad de "reformatear" los sistemas de integración de la región, y afirmó que la Comunidad Andina y el Mercosur no sirven como tales.

Por su parte, la supuesta afinidad política en el MERCOSUR no evitó una profundización de la crisis que venía a partir de la devaluación brasileña de fines de 1998. De hecho la afinidad no era tal, y los intereses y urgencias económicas y políticas, como sucede normalmente, se impusieron a las buenas intenciones.

El liderazgo y la responsabilidad del Brasil parecen haberse perdido progresivamente, a pesar de que ninguno de los problemas actuales del Mercosur y los factores que los generan aparecen como funcionales a la política exterior brasileña.

Brasil y la seguridad regional

El conflicto que el 1º de marzo de 2008 se suscita entre Colombia y Ecuador –e involucra en forma lateral a Venezuela y a otros países- marca un punto de inflexión, en particular en la estrategia de seguridad, soberanía y defensa brasileñas. Resulta claro que la política exterior de Brasil no tiene la misma dirección ni orientación que la que propone la República Bolivariana de Venezuela debido -entre otras cosas- a una visión absolutamente distinta de su proyección continental. Brasil nunca ha participado del criterio de la intervención; tiene Fuerzas Armadas desarrolladas con un criterio más geopolítico que de confrontación y no mantiene un "enfrentamiento" con los Estados Unidos basado en aspectos ideológicos –aunque algunos rasgos puedan verse en algunos actores privilegiados de su diplomacia- sino un posicionamiento basado en un nacionalismo económico y comercial que lo ha llevado a confrontar en fuertes y duras negociaciones, tanto en los ámbitos multilaterales como en los regionales.

Pero estos años de "distracción regional" durante los cuales privilegió su posicionamiento global a costa de muchas de sus responsabilidades de carácter

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

continental, también trajeron sus costos en el ámbito de la seguridad. Brasil retoma interés en la región –con propuestas como el Consejo de Defensa Sudamericano- con un escenario que cambió sustantivamente en escaso tiempo, por el crecimiento de Venezuela, la difícil situación boliviana, los problemas de Argentina, los cambios en Cuba, y una carrera armamentista que se está desarrollando activamente poniendo en competencia a las FF.AA de varios países latinoamericanos, con consecuencias tan imprevisibles como incontrolables.

La propuesta de un Consejo de Defensa Sudamericano es el resultado de la visión estratégica militar -la otra columna de la política brasileña- intentando asumir y adaptarse a este nuevo escenario. Se trata de una propuesta de innovación tecnológica, fortalecimiento de la capacidad operativa y desarrollo de la industria de defensa de que atiende a intereses nacionales del Brasil y a dos prioridades: el Atlántico Sur y la Amazonia. Debe leerse junto a otros datos, en particular, que el presupuesto brasileño para el año 2008 otorga un aumento del 50% en los recursos para los gastos de defensa del país. Aumento que se vincula mucho más a la necesidad de desarrollar la industria brasileña, que a amenazas reales de agresión bélica. En materia de industria bélica, es una repetición del viejo modelo de sustitución de importaciones y, de alguna forma, del sueño mercosuriano-brasileño de crear una reserva de mercado para todo lo que produce a nivel industrial en la región.

Para recuperar liderazgo regional, sin embargo, no alcanza. El principal desafío que enfrenta esta propuesta es de sustancia: precisar con claridad cuál sería el concepto común de seguridad y defensa que sustentará al Consejo Sudamericano de Defensa. ¿Es el mismo para todos los países? Difícilmente lo sea. ¿Uruguay define igual sus amigos y enemigos que Venezuela? ¿Comparte una concepción de defensa medioambiental con Argentina? ¿Tiene alguna realidad geográfica similar a la Amazonia del Brasil? Parece ingenuo creer que vaya a poder conformarse un concepto común de seguridad y defensa entre socios con capacidades bélicas tan asimétricas. Los objetivos, los instrumentos y las hipótesis de conflicto serán definidos por algunos –los que tengan mayor poderío bélico- y no por todos. La posición que asuman Chile, Colombia y Perú será clave para dar viabilidad y

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

contenido a este proyecto. Pero para alinear a la región detrás de su aspiración, Brasil tendrá que asumir los costos que todo liderazgo conlleva.

¿QUE ESPERAMOS DE BRASIL?

Las consideraciones anteriores no son un intento de juzgar la política exterior brasileña ni de interpretar su estrategia. Simplemente, se procura aportar un enfoque desde una de las economías pequeñas del Mercosur, sobre hechos que marcan la situación actual de la región y que sugieren, a partir de las consecuencias verificadas, que Brasil cedió liderazgo, redujo la prioridad de la región y del Mercosur en su estrategia de inserción externa, y se apartó de la continuidad y consistencia tradicionales de su política exterior. Por supuesto que desde el punto de vista brasileño la apreciación puede ser diferente.

También se trata de instalar el principio de que proyectos o situaciones que vulneren los intereses y políticas de Brasil, no serían viables para el Mercosur o para la región.

Con este alcance, esperamos de Brasil fundamentalmente dos cosas. Primera, el ejercicio de efectivo, responsable y consentido de su rol en la región. Segunda, una interpretación correcta de las aspiraciones y necesidades de sus socios en el Mercosur y una actuación consecuente con la misma.

La necesidad de liderazgo

La necesidad de liderazgo político en América del Sur surge de tres factores.

En primer lugar, de las profundas asimetrías entre los países de la región, que son un escollo a la articulación económica y política, una traba para los sistemas de integración y al tiempo que presionan en el sentido de la fragmentación, especialmente en el plano político. Las diferencias existentes en América del Sur son significativamente mayores que las que se observaban en la Europa de los Seis. Las asimetrías y las diferencias en los grados de desarrollo fueron los principales escollos para la ALALC, para el Grupo Andino en sus diferentes versiones, para la regionalización de los instrumentos de la ALADI, y lo son ahora para el Mercosur.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Las asimetrías marcan necesidad de instituciones y normas que den garantías a los estados más vulnerables, de mecanismos para canalizar controversias económicas y de liderazgos que puedan contribuir a atenuar conflictos políticos.

En segundo lugar, de la conveniencia de crear una plataforma intermedia para la inserción internacional, que apoye pero no restrinja la proyección de los países hacia la economía global, y contribuya a acortar la brecha de productividad con los países centrales. La concurrencia en bloque a las negociaciones económicas multilaterales es la única forma de gravitar en ellas. La búsqueda de intereses convergentes y estrategias compartidas también requiere de liderazgo, capacidad de convencer y mantener un nivel mínimo de concertación en la región, que no sea una camisa de fuerza para los países.

En tercer lugar, de la necesidad de mantener a la región al margen de conflictos y confrontaciones globales y neutralizar o atenuar la incidencia de políticas internacionales extremas de algunos países sobre el conjunto de los países que la integran.

De cara a este escenario, las condiciones objetivas y los antecedentes históricos apuntan a Brasil como líder natural y aceptado, en la medida en que se constituya en promotor de intereses convergentes y de relaciones armónicas dentro de la región. Pero debemos asumir claramente los límites de esa posición. Brasil no puede, al menos hoy, asumir el papel que jugaron en su momento Alemania o Francia en la integración europea. En la región no hay países ricos, hay algunos más pobres que otros, y el conjunto perdió posiciones históricas no solo frente a los países del primer mundo, sino también a muchos países en desarrollo. Brasil es un país grande pero es también un país pobre, con una economía estancada, y grandes desigualdades en la distribución del ingreso. No deberíamos esperar de Brasil gestos dadivosos hacia los demás países cuando debe enfrentar y tratar de resolver sus propias dificultades.

Es deseable que el Brasil recupere su presencia y peso en la región, que actúe como factor de equilibrio entre intereses y posiciones divergentes, que oriente las instituciones regionales y sus relaciones bilaterales en el sentido de conciliar sus propios intereses con los demás países de la región; y que respete y promueva el

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

respeto de los compromisos individuales y colectivos asumidos en el marco del sistema de integración. Para Uruguay al menos, no solo son perjudiciales los incumplimientos de los compromisos de acceso mercado u otros derivados del Tratado de Asunción y la estructura jurídica del Mercosur; también son perjudiciales los incumplimientos colectivos de plazos y condiciones para poner en marcha programas o tomar decisiones, que tienen que ver con la formación del mercado común.

Un Mercosur dinámico no es concebible, sin una economía brasileña dinámica y sin un fuerte compromiso brasileño que fortalezca el sistema de integración. Para ello deberá conciliar sus aspiraciones de constituirse en "global player", con la consolidación y cumplimiento de sus responsabilidades regionales, ya que su proyección global se vería fortalecida si cuenta con un respaldo regional sólido e institucionalizado y se le percibe como el vocero o promotor de un grupo consistente de naciones.

Para los que opinan que el Mercosur le ha quedado chico a la proyección brasileña, queda la interrogante de si no le estará quedando grande la región sudamericana al Brasil, habida cuenta de su fuga global hacia delante y de su falta de protagonismo frente a la hiper- energía desarrollada por el Presidente Chávez.

Las aspiraciones y necesidades de los socios

Los problemas del Mercosur se resuelven de dos formas. O bien se programa la formación de una unión aduanera efectiva, que incluya la armonización de las políticas públicas que inciden en el funcionamiento del mercado, en plazos razonables. O bien se revisan las reglas de juego actuales, de forma de contemplar equilibradamente los intereses y necesidades de todos los Estados Parte, en lo inmediato, sin perjuicio de avances ulteriores en la dirección de la formación de la unión aduanera y el mercado común.

Hasta ahora, en el Mercosur no existió la voluntad necesaria para plantear, tratar seriamente y tomar decisiones sobre alguna de las dos alternativas.

Paraguay y Uruguay demoraron en plantear propuestas. Brasil no interpreta o actúa como si no interpretara las aspiraciones de sus socios, y Argentina rechaza

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

planteos del Uruguay antes de que hayan podido ser discutidos en el ámbito correspondiente del Mercosur.

Si hay voluntad real para recuperar al Mercosur como sistema de integración e instrumento de desarrollo, los Estados Parte deberán analizar con objetividad y serenidad la situación y los caminos alternativos para superarla. Y en este sentido, Brasil es el único socio que reúne las condiciones para promover con éxito un ejercicio de esta naturaleza.

El diagnóstico correcto es esencial. Sin embargo, hasta ahora, la forma en que Brasil encara el problema, por la vía de medidas de cooperación y tratamientos diferenciales clásicos, indica que o bien no termina de comprenderlo, o bien está tratando de diferir su tratamiento.

Una reflexión final

Para Uruguay es imprescindible abordar tres cuestiones, que no son las únicas relevantes, pero sí las que definen los términos de su participación en el Mercosur.

En primer lugar, la garantía de acceso a los mercados de los Estados Parte, incluyendo la eliminación de trabas administrativas o la utilización distorsionada de instrumentos que en sí no deberían tener carácter restrictivo[6].

En segundo lugar, el análisis y la corrección de los efectos de determinadas políticas públicas sobre el funcionamiento del mercado ampliado, como son los gravámenes a la exportación, las diferencias en los sistemas de incentivos e instrumentos semejantes. Las asimetrías creadas por las políticas públicas son tan importantes como las asociadas a las diferencias en la dimensión económica de los países. Los efectos negativos de las distorsiones del mercado sobre la inversión, la producción, y el comercio, son más importantes y difíciles de resolver que los derivados de las incertidumbres en materia de condiciones de acceso a los mercados. Sin embargo, una unión aduanera o un mercado común no son factibles

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

[6] Los controles sanitarios, requisitos técnicos, medidas antidumping, requisitos de origen y análogos.

sin un sistema de armonización o compensación de los efectos de las políticas públicas sobre el funcionamiento del mercado ampliado.

En tercer lugar, la negociación de acceso preferencial a los grandes mercados de terceros países. Este no sería un problema si el Mercosur hubiera iniciado negociaciones conjuntas con los Estados Unidos, o las realizadas con la Unión Europa y otros países hubieran conducido a una mejora sustancial de las condiciones de acceso a los respectivos mercados. Sin embargo, en la actualidad no es razonable prever en plazos ciertos una apertura conjunta importante del Mercosur hacia terceros países.

Para el desarrollo del Uruguay, el acceso a esos mercados es esencial. La agregación de valor y conocimiento en la mayoría de las cadenas agroindustriales, que concentran las ventajas competitivas del país, apunta a una producción especializada que tiene demanda en los países industrializados, pero que no la tiene, en escala significativa, en el Mercosur o que competiría con sectores nacionales tradicionales. Tampoco el Mercosur constituye un mercado para apoyar el desarrollo de sectores intensivos en conocimiento y capital, ni es el ámbito más adecuado para captar inversiones en esta área. No debería ser tan difícil de comprender que la necesidad de especialización de las economías pequeñas tiene que estar respaldada por una alta diversificación de mercados y que la única alternativa para conseguirla es negociar bilateralmente cuando se han cerrado las posibilidades de negociación conjunta. Esta instancia es compatible con el perfeccionamiento de la unión aduanera y la profundización del sistema de integración, y no requiere más flexibilidad de la que ya demostraron los países al aceptar la vulneración del arancel externo común, en los enclaves de Manaos y Tierra del Fuego.

Los roles de los países en un sistema integrado no pueden ser impuestos. Tampoco pueden ser decididos individualmente, con prescindencia de las condiciones que determinan la participación en el sistema. Los roles deben ser el resultado de una negociación que encuentre la combinación óptima de las aspiraciones nacionales con los requerimientos de participación en la sociedad. Solo se justifica la participación de un país en un sistema de integración, si percibe que su posición será mejor, en el largo plazo, estando dentro que quedando afuera.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La agenda real del Mercosur se nutre de las cuestiones señaladas – la garantía de acceso al mercado ampliado, la "nivelación del campo de juego" mediante la eliminación o compensación de las medidas que distorsionan el mercado, y la necesidad de Paraguay y Uruguay[7] de obtener tratamientos preferenciales para el acceso a los mercados de terceros países.

Solamente, en torno a estos temas es que se podrá reprogramar la formación de la unión aduanera, diseñar un nuevo período de transición, o acordar un cambio más sustancial de los objetivos e instrumentos del sistema que permita mantener y fortalecer el vínculo asociativo[8]. En otras palabras, la alternativa, como ya se señaló, es reducir las expectativas y las obligaciones para contemplar la real capacidad de compromiso de los países. O más integración, o flexibilidad.

Por otra parte, a nivel político, la proyectada UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas) impulsada inicialmente por Venezuela y ahora por Brasil, no es la respuesta adecuada para países como el Uruguay. Los "clubs" reducidos no aseguran un tratamiento equitativo, ni aún reconociendo la existencia de asimetrías. Menos aún cuando se quiere involucrar aspectos de defensa en que las hipótesis de conflicto son derivadas fundamentalmente de una visión fragmentaria de Latinoamérica y de una intervención sistemática de algunos Estados en los asuntos internos de otros.

Latinoamérica no prosperará aislando a unos países y a regiones de otras. Sobre todo, cuando en arbitraria división se deja de lado a México y a Centroamérica, y se deja entrar por la ventana chica el númen inspirador de la revolución internacionalista cubana.

El Grupo de Río y otros instrumentos de carácter regional, pueden asumir competencia, como lo han hecho en la última crisis entre Colombia y Ecuador, sin la participación de los Estados Unidos. No se trata de definir una política por afinidades o antipatías entre los Gobiernos, olvidándose que son los Estados los interlocutores legítimos y permanentes.

[7] Esta necesidad no es solo de Paraguay y Uruguay. Sectores importantes de la industria brasileña también reclaman negociaciones con terceros países.

[8] La cuestión institucional y la seguridad de que los compromisos que asuman los Estados Parte y las decisiones del Tribunal del Mercosur serán cumplidos sin restricciones ni demoras, son también esenciales pero tienen sentido a partir de una definición sobre el ser del Mercosur.

CONSTRUYENDO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La visión sudamericana, de prosperar, tendrá en su propia génesis, la semilla de su debilidad y disolución. Y eso hace directamente al liderazgo brasileño y a su capacidad de entender –y no de imponer- una visión precaria, hemipléjica, del contiente.

En suma, el Brasil tendrá un papel fundamental tanto para viabilizar una discusión que no será fácil, como para orientarla hacia resultados convenientes para todos los socios. De este modo podrá contribuir, en forma determinante: a atenuar la fragmentación de la región, a recuperar el Mercosur, imponiendo e imponiéndose disciplina, alrededor de un proyecto compartido por todos los socios, y a facilitar la inserción en la economía global, a su ritmo, pero sin bloquear las posibilidades que tengan los demás socios.

En función de estos parámetros, no deberá confundir guiar con liderar. El que guía señala un camino, asume la responsabilidad colectiva de un emprendimiento. Su voluntad es reconocida y no es cuestionada porque se supone que el esfuerzo que realiza es en beneficio de todos.

El que asume un liderazgo – querido o no – administra "insatisfacciones compartidas"; ejerce su autoridad; hace concesiones pero no se aprovecha de la disparidad de fuerzas en juego. Es responsable de defender legítimamente su propio interés, pero si comprende que en un esquema de integración todos los socios van del brazo con el riesgo de que uno o varios pierdan el suyo. Debe entender y no aprovecharse del riesgo más preocupante que involucra la asimetría. Esto es que si el que se equivoca es un Estado o una economía pequeña inexorablemente se pone al borde de su crisis existencial. Pero si el que se equivoca es uno de los países grandes o el que ha asumido el liderazgo, siempre tiene a mano el recurso de incumplir con sus obligaciones o imponer su conducta basada en razones de fuerza.

El liderazgo no debe avasallar la soberanía de otros Estados, aún en su concepción más moderna; pero tampoco estos pueden pretender sustituir los roles y las reformas que deben procesar internamente, apelando a esa palabra mágica para incumplir también con la tarea de administrar intereses comunes.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

No son aspectos teóricos. Y menos aún una claudicación ante la ingenuidad política. Todos los Estados y los Gobiernos saben de lo que se habla cuando se abordan estos temas.

En todo caso, el sinceramiento sobre las posibilidades de avanzar en el sistema de integración es mejor remedio que la ficción y la frustración a la que hemos llegado.

Un poco de retórica nos puede alegrar el corazón. Mucho de realismo nos mantendrá vivos y sanos.

Dr. Sergio Abreu

Montevideo, 30 de abril de 2008.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES