

Los nuevos escenarios neoliberales del Mercosur y sus implicaciones en la cooperación interna

Isaac Alejandro Santana Peña¹

Resumen

La cooperación en el Mercosur es cíclica y depende de las situaciones políticas y económicas de sus Estados miembros, además de atender a los intereses de Brasil como mayor donante del bloque. El presente artículo explica la visión de la cooperación al interior del Mercosur, analiza los nuevos escenarios neoliberales de sus Estados miembros y sus implicaciones en la cooperación interna. Finalmente concluye que la cooperación disminuye su importancia y se hace más política, llegando a la simple coordinación técnica, aumentando así el interés por la inversión hacia la integración productiva.

Palabras Clave: Mercosur, cooperación, neoliberalismo, Brasil.

THE NEW NEOLIBERAL SCENARIOS MERCOSUR AND ITS IMPLICATIONS FOR INTERNAL COOPERATION

Abstract

Cooperation in Mercosur is cyclical and it depends of the economics and politics situations of its member States, besides to serves the interests of Brazil as the higher donor of the bloc. This article explains the vision of cooperation within the Mercosur, analyzes the new neoliberal stages of the Mercosur member States and its implications for internal cooperation. Finally it concludes that cooperation diminishes its own importance and becomes more

1. Maestrante en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación con Énfasis en la Unión Europea y América Latina. Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativo, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México. Correo electrónico: isaac.santanap@gmail.com

political, transforming into simple technical coordination, thus increasing the interest in investment for productive integration.

Key Words: Mercosur, Cooperation, Neoliberalism, Brazil.

Introducción

En el Mercosur la cooperación es, por excelencia, sur-sur, aunque eso no cambie los mecanismos comunes de cooperación dentro del bloque puesto que Brasil actúa como donante típico del norte al imponer sus intenciones sobre los demás miembros debido a que es quien aporta más de dos terceras partes del presupuesto destinado a la cooperación en el Mercosur.

Las nuevas tendencias de la cooperación en el Mercosur van encaminadas a la inversión, por tanto, es necesario comprender la historia del bloque, los aspectos históricos que le dieron origen, su inicio ampliamente neoliberal y el cambio a la visión proteccionista de sus gobiernos nacionales progresistas; destacando aspectos de desarrollo endógeno pero que actualmente regresa a los fundamentos básicos de su creación, aunque con diversos intereses, por lo que se explica la visión de la integración que tiene el Mercosur como bloque.

La cooperación del Mercosur, al atender a eventos cíclicos de las conocidas crisis económicas de sus Estados miembros, así como de América Latina en general, toma un giro en su direccionalidad por el proceso inicial de cambios de gobierno del momento. Actualmente existe un auge de nuevos escenarios nacionales neoliberales en su interior que proyectan una nueva etapa para cada miembro y para el mismo Mercosur como bloque.

Se explican, por tanto, las implicaciones de los nuevos escenarios neoliberales sobre la cooperación existente al interior del Mercosur — destacando los casos de Brasil, Argentina y Venezuela — y cómo estos, aún en transición, han cambiado el interés y las necesidades de cada Estado donante hacia cuestiones internas. Finalmente, se concluye que la cooperación comienza a perder interés dentro de los Estados miembros del Mercosur y se hace más política, en ocasiones mínima de tal modo que llega a una simple coordinación técnica, lo que promueve el incremento del interés por la inversión hacia la integración productiva.

Aspecto histórico del Mercosur

Oficialmente, el Mercosur inició en 1991 con el Tratado de Asunción, en Asunción Paraguay, creado originalmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; en 1994, con el tratado de Ouro Preto, se crearon las bases institucionales del bloque; en 2006 se adhirió Venezuela y en 2015 Bolivia, quien aún no es miembro pleno.

El Mercosur representa la evolución del bloque de integración más avanzado del hemisferio de las Américas y, por ende, de América Latina, donde se puede destacar la pujanza de su proceso de desarrollo. A diferencia de los intentos integracionistas del pasado, hay más transparencia política y económica, puesto que existe firmemente el compromiso de integración económica, cultural, social, civil y política (Kinoshita, 1995).

El mismo Kinoshita explica a detalle el surgimiento del Mercosur a lo largo del siglo XX:

Las raíces de Mercosur tienen sus antecedentes regionales, por parte de Argentina y Brasil en 1941 cuando estos países firman un acuerdo de libre comercio objetivando la constitución de una "unión aduanera"; en 1948 la CEPAL defiende la idea de la integración regional en la región; entre 1950 y 1953 hubo una tentativa de aproximación entre Argentina, Brasil y Chile que no logró la continuación deseada; en la década de los 60 se firmó el primer Tratado de Montevideo con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); entre los años 1975 y 1979 Brasil y Paraguay firman un Tratado bilateral sobre los recursos hídricos del río Paraná con objetivo de construir la Presa de Itaipú, la mayor del mundo, pero esta idea genera un cierto grado de desconfianza argentina que consideraba la importancia estratégica de dicho proyecto resultando en la firma de un acuerdo trilateral para reducir las diferencias políticas y militares; la ALALC es sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 (Kinoshita, 1995, s/p).

En el continente Americano es importante señalar que el Mercosur es un esquema de integración relativamente autónomo de Estados Unidos, incluso ha hecho contrapeso a su poderío hegemónico en la región del continente. La historia de América Latina explica la autonomía de este proceso de integración mercosuriano por el distanciamiento geográfico de Estados Unidos en la región y la focalización del hegemon mundial en México, Europa y Asia Pacífico. Calvento y Rolandi explican en este contexto, y agregando el elemento de la

cooperación, que “ante el surgimiento de problemáticas que aquejen a la región, las respuestas serán consensuadas principalmente entre los países de América Latina, enmarcando el surgimiento de la cooperación sur-sur orientada por la solidaridad entre los países de la región latinoamericana” (2015, p. 319).

De lo anterior se puede explicar en cierta medida el porqué se han buscado otros medios de cooperación. Si bien existe la Organización de Estados Americanos, ésta no ha funcionado ya que es el propio Estados Unidos quien lo dirige e impone las reglas en base a su realidad e intereses, buscando un tipo de cooperación que no es aceptable para países económicamente fuertes como Brasil y Argentina, principales miembros del Mercosur.

En este sentido, los motivos económicos de la integración del Mercosur tienen que ver con que en la década de 1990 el contexto de la caída de la URSS trajo consigo una visión distinta de la integración, pues la ideología capitalista se había mantenido sobre la socialista, es decir, el modelo proteccionista socialista no se había mantenido y, en cambio, el capitalista comercial abierto continuaba y había ampliado su influencia a nivel internacional. En este sentido, los países latinoamericanos optaron por un cambio en los esquemas de integración, a uno más abierto económica y comercialmente, de índole neoliberal.

De frente a esta nueva visión de integración, más abierta al mercado internacional, surgió la necesidad de una mayor cooperación entre los Estados Latinoamericanos. En el ánimo de cooperación económica de los miembros del Mercosur influyeron varios elementos: por una parte el agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones, así como la crisis de los años ochenta y su impacto económico y social que puso de manifiesto el peligro de depender del crédito de los países centrales. Por otra parte, en esos años, los cuatro países que formaron el Mercosur conocieron una transición democrática después de un largo periodo de dictadura militar, lo que lleva a afirmar que las condiciones políticas fueron uno de los determinantes principales de su creación (Soria, 2003).

Finalmente, es fundamental ubicar el tipo de cooperación que se creó en el Mercosur, que por su natural ubicación geográfica se refiere a la cooperación sur-sur. Razón que lleva a explicar el concepto desde el enfoque de las relaciones internacionales.

La cooperación sur-sur en el Mercosur

En el marco del Mercosur, la cooperación sur-sur se volvió imprescindible por las naturales asimetrías existentes entre sus miembros que van desde la población, territorio, comercio y economía, hasta el tema social e institucional. La cooperación representa una técnica de asimilación de las asimetrías que permite a los Estados Parte tratar de homologar sus condiciones actuales de frente a los nuevos escenarios internacionales, para así lograr posicionarse como un Estado región con proyecciones geoeconómicas y geopolíticas que le den una identidad de potencia mundial.

En el año 2002, el Subdirector de la Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Yiping Zhou, reflexionaba sobre los nuevos paradigmas de la cooperación internacional en el sur. Señalaba los “10 atributos” de la colaboración entre los actores del sur, enumerados a continuación (Fresno, 2005):

1. Similitud en cuanto a los desafíos de desarrollo que enfrentan los países a nivel local y global;
2. Aspiraciones y experiencias comunes en cuanto a la construcción y el desarrollo de la nación;
3. Semejanzas históricas y vínculos culturales;
4. Proximidad geográfica;
5. Ventajas demográficas;
6. Marcos de cooperación e instituciones regionales e inter-regionales ya establecidos;
7. Disponibilidad de capacidades de desarrollo relevantes;
8. Respeto a la soberanía y al beneficio mutuo;
9. Filosofía de “ayudar al vecino” en contraposición con la mentalidad de “dar ayuda por caridad”;
10. Mayoría en número dentro de cualquier foro global.

Entre los elementos mencionados anteriormente, es importante destacar la proximidad geográfica, historia relativamente común, aspiraciones de los Estados y las ventajas demográficas y naturales que poseen respecto del territorio y recursos naturales, sobre todo el hídrico y petrolero. En este sentido, la cooperación se constituye como un

elemento clave para el desarrollo del Mercosur y no como un simple mecanismo de rescate y estabilización de las realidades nacionales.

Por los factores expuestos, no parece que la emergencia de la cooperación sur-sur deba ser concebida como una modalidad más o como una nueva moda surgida en el sistema de ayuda, sino más bien como expresión de los cambios más profundos que se están registrando en el sistema internacional y de la conformación de un mundo crecientemente globalizado e interdependiente que demanda nuevas estructuras y formas de gobernanza (Santander, 2012, p. 1).

Por tanto, se exponen los siguientes tres conceptos, citados en la obra de Calvento y Rolandi (2015), sobre la cooperación sur-sur.

La Cooperación Sur-Sur es entendida como aquella cooperación que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o menor desarrollo relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia, y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio (técnicos, económicos, científicos, etc.) para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países, generando redes de cooperación, no sólo en el ámbito institucional sino en el social (Ojeda, 2010, p. 93).

Por su parte, las Naciones Unidas han propuesto que, en el marco de su labor normativa y sus actividades operacionales, la cooperación sur-sur se defina como un:

Proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal cualificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas (Naciones Unidas, 1995, p. 15).

En cuanto al papel de dicha cooperación, Rojas Aravena y Beirute Brealey señalan que:

La fuerza que ha retomado la cooperación sur-sur, y las enseñanzas que ésta ha dejado, no significan que la cooperación norte-sur ya no juegue ningún papel; por el contrario, uno de los mayores desafíos actuales en el tema de cooperación es establecer una forma en la que ambas modalidades de cooperación confluyan (2011, p. 14).

Entonces, el logro de la cooperación adecuada para el Mercosur depende en gran medida de los esfuerzos que hagan los Estados que lo conforman para lograr la coordinación de actividades y posiciones respecto al sistema internacional, logrando así los objetivos deseados, disminuyendo rivalidades y creando confianza para la misma cooperación. Esto último que se explica lleva a reflexionar sobre las divergencias que existen al interior del Mercosur y la necesidad de una congruencia en los lineamientos de la cooperación para los miembros del bloque; por lo que se explica a continuación la visión de la cooperación al interior del Mercosur.

La cooperación internacional en el Mercosur ha sido concebida, desde los inicios del bloque, como una herramienta que permite fortalecer las capacidades de cada uno de los Estados Partes y contribuye a la profundización del proceso de integración regional. Bajo esta premisa se han ejecutado múltiples proyectos de cooperación con el apoyo de distintos organismos internacionales y países cooperantes. Para el desarrollo de programas y proyectos de cooperación los Estados Partes identifican y actualizan distintas áreas temáticas consideradas como prioritarias, como son: salud, educación, medio ambiente, género, comercio intrarregional, integración productiva, entre otros (Mercosur, 2016).

En su página oficial, el Mercosur explica la necesidad de aumentar la cooperación endógena como forma indispensable de avanzar en la generación de estrategias y políticas públicas para el crecimiento y desarrollo de los Estados miembros, así como en profundizar la integración. Es interesante recalcar el último punto mencionado en el concepto de cooperación sur-sur referente al área prioritaria de la integración productiva, este elemento es por el que ha abogado Brasil a lo largo de la existencia del bloque y representa su interés principal puesto que, al ser éste el más desarrollado y único miembro inmerso en las cadenas globales de valor (CGV), el área del Mercosur representa un espacio vital para ampliar su potencial productivo y lograr posicionarse como potencia no regional, sino mundial.

En este contexto, es innegable la importancia hacia la cooperación, manifestada en 2014 al aprobar la “Política de Cooperación Internacional del Mercosur”. En su página oficial, el Mercosur (2016) establece los objetivos que deben orientar dicha política:

- Fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque.
- Profundizar la integración regional.
- Reducir las asimetrías entre los países del bloque.
- Intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias, buenas prácticas, políticas públicas tanto al interior del bloque como con otras instancias de integración regional y extra regional existentes.

Con base en los objetivos anteriores, la cooperación se rige por los siguientes principios generales (Página Oficial del Mercosur, 2016):

- Adecuación con las prioridades de cooperación del bloque.
- Solidaridad.
- Respeto a la soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los países.
- Horizontalidad.
- No condicionalidad.
- Consenso.
- Equidad.
- Beneficio mutuo.
- Naturaleza complementaria de la cooperación con los objetivos y políticas del Mercosur.
- Respeto de las particularidades culturales, históricas e institucionales.
- Protagonismo de los actores locales en todas las etapas de los programas y proyectos de cooperación.
- Optimización de la asignación de recursos para aumentar el alcance de los resultados de los proyectos de cooperación.
- Acceso a la información.
- Gestión centrada en el cumplimiento de los resultados objetivamente verificables establecidos por las partes para cada proyecto.

Los pasados postulados están escritos en la Decisión CMC N° 23/14 del Mercosur, en los que manifiesta también las prioridades de la cooperación dentro de su proceso de integración, una de estas prioridades es la cooperación para una integración “productiva”, como se mencionó anteriormente. La influencia y hegemonía de Brasil al interior del Mercosur lo han constituido como el guía y eje central

del proceso aunque con un rechazo parcial del liderazgo, por eso ha buscado la cooperación productiva, facilitando así el acceso a los factores de producción a los demás Estados miembros y no miembros. “Brasil, en su rol de hegemón, ha sido oportunista. Esta resistencia brasileña es comprensible, ya que la relevancia del Mercosur para las élites políticas de este país es heterogénea, además la interdependencia que tiene con la región es modesta” (Granja, 2013, p.16). Esta influencia e interés por el mercado interno y externo ha provocado que el Mercosur divida la cooperación en intra y extra bloque.

La cooperación intra -Mercosur:

Se implementa a través de la asociación entre dos o más Estados Partes, a fin de realizar proyectos y/o programas de cooperación que tengan como objetivo: a) contribuir a la consolidación del proceso de integración del bloque a través del fortalecimiento de los órganos del Mercosur; y/o b) fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los Estados Partes, buscando reducir asimetrías al interior del bloque. Todo proyecto y/o programa de cooperación inscripto bajo esta modalidad debe perseguir dichos objetivos evitando superposiciones con las iniciativas de cooperación bilateral existentes entre los Estados Partes (Mercosur, 2016).

Por su parte, la cooperación extra-Mercosur:

Se desarrolla a través de la asociación y el aporte de terceros países; procesos de integración; organismos internacionales; o asociaciones regionales, con el fin de realizar programas y/o proyectos de cooperación internacional que tengan como objetivo: a) abordar cualquiera de los objetivos que motivan a la cooperación intra-Mercosur (cooperación dirigida al Mercosur); o b) apoyar el desarrollo de terceros países o procesos de integración (cooperación proveniente del Mercosur). Los proyectos que se desarrollan bajo la modalidad extra-Mercosur deben estar amparados en Acuerdos Marco suscriptos entre las partes, a través del Grupo Mercado Común (Mercosur, 2016).

Entonces, aunque las intenciones y el discurso están ahí, la realidad es que en América Latina todos los procesos de integración son trastocados por el presidencialismo, es decir, la intención y voluntad de los presidentes de los Estados repercute directamente en la agenda del bloque al definir cada uno su “plan nacional de desarrollo” y dependiendo de esto, es la calidad e intensidad de la cooperación. Granja (2013) considera que el Mercosur ha destacado desde el inicio por una preeminencia de los presidentes por encima de las decisiones de la

diplomacia burocrática tradicional. Con este argumento se puede explicar que el presidencialismo es el que precisamente ha provocado el resurgimiento de la visión económica neoliberal del bloque y presenta los nuevos escenarios neoliberales.

Finalmente Quiroga hace la siguiente reflexión en la que toma los elementos mencionados y expresa lo siguiente:

Soy optimista en algunos sentidos con la viabilidad del Mercosur como instrumento para la cooperación, es sabido que la Unión Europea le llevó años su proceso de integración y cooperación [...] si lo analizamos de un modo integral, el Mercosur ha significado la creación de un singular esquema de cooperación, inédito hasta ahora en América del Sur en tanto combinó simultáneamente un abanico de cuestiones relevantes. Entre ellas deben destacarse la consolidación democrática y la conformación de una zona de paz, hipótesis de conflicto que habían orientado, en gran medida, los comportamientos y relaciones entre muchos de sus integrantes (2010, p.82).

Los nuevos escenarios nacionales del Mercosur

El Mercosur es un esquema de integración que en sus inicios tenía una visión neoliberal de mercado, las condiciones que se han mencionado y que llevaron a su consolidación muestran etapas diferentes al relacionar estas condiciones con el presidencialismo de los Estados miembros: las fases del proceso de integración se han caracterizado por la llegada al poder de diferentes presidentes a cada nación que han cambiado la visión del Mercosur ya sea intra o extra bloque.

El inicio del Mercosur de índole neoliberal sufrió algunos cambios a una década de su creación, Cordeiro (2014) lo explica al argumentar:

De cierta forma, el huracán que asoló a América Latina en el comienzo de la década del 2000, echó por tierra gran parte de los postulados liberales de la década anterior. Países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela se depararon con fuertes conmociones sociales que colocaron en jaque su estabilidad social. La ascensión de gobiernos de izquierda como Kirchner, Morales, Correa y Chávez es la expresión del fracaso de las élites locales en formular políticas mínimamente paliativas para sus poblaciones. Gobiernos de matices socialdemócratas ascendieron al poder en Chile, en Uruguay y aún en Perú. Hasta la secular hegemonía del Partido Colorado en Paraguay sucumbió a la candidatura de un obispo católico ligado a sectores progresistas (2014, p. 347).

En la década de 2000 y hasta 2015, el escenario planteado por Cordeiro se había mantenido con los gobiernos progresistas, su análisis es adecuado a su momento y espacio aunque, un año después de expresar esta afirmación, han ocurrido eventos que demuestran un proceso totalmente contrario. Son ahora los gobiernos de derecha quienes están ascendiendo en el poder político nacional y en la influencia de la direccionalidad del proceso de integración y cooperación del Mercosur.

La idea central es que el resurgimiento de la derecha en América Latina, específicamente en los países miembros del Mercosur, proyecta nuevos escenarios de índole neoliberal, donde la derecha ha aprovechado los conflictos sociales acumulados para reconfigurarse y tomar relevancia en los poderes del Estado. Estos nuevos escenarios nacionales podrían culminar en la apertura del bloque sureño en cuestión económica-comercial y así facilitar la concreción de acuerdos y tratados pendientes del bloque que, hasta el momento, se han mantenido en un relativo proteccionismo. Ejemplo de ello es la actual propuesta de Tratado de Libre Comercio del Mercosur hacia la Unión Europea, negociaciones que se habían mantenido aplazadas por el proteccionismo del Mercosur y ahora es el mismo bloque quien propone y dirige la concreción del tratado.

El caso más importante respecto a los nuevos escenarios neoliberales es el de Brasil. La situación en el país hegemón del Mercosur presenta fuertes movimientos sociales que piden el regreso de la derecha al poder, por lo que su política exterior está tomando medidas neoliberales para regular estos movimientos y medidas que han llevado a Brasil a buscar una integración industrial con México, por ejemplo.

Actualmente se está convirtiendo en una necesidad brasileña ampliar su mercado, pero su alta relación con China, quien le ayudó a levantarse económicamente, ha provocado su caída en el aspecto económico en un efecto dominó causado por la desaceleración económica del grande asiático. Entonces, este efecto se debió principalmente a la relación entre los miembros del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), puesto que las proyecciones geoeconómicas de Brasil pasan por África, Medio Oriente, la India, China y Rusia, pero la realidad es que Brasil ha perdido peso a nivel internacional en el marco de los BRICS. Por tanto, Brasil se ha visto en la necesidad de regresar al Mercosur como la potencia regional que es, reposicionándose como

motor y eje del mismo y potencializando la cooperación intra-bloque para recuperar su *statu quo*.

En este contexto, Brasil ha buscado la adaptación neoliberal — una especie de híbrido con la teoría estructuralista surgida del propio país — como una forma de hacer frente al resurgimiento de la derecha en la nación, por lo tanto, se ha encaminado a adaptar la cuestión social a asuntos económicos. Lo anterior debido a la acumulación de conflictos sociales y a que el ex presidente de izquierda, Lula Da Silva, con su pragmatismo, benefició fuertemente el sector privado de la derecha política, que ahora, precisamente, toma fuerza y poder parcial con su sucesora: Dilma Rousseff. Dilma ha sido destituida de su cargo como presidenta de Brasil por juicio político, que de otra manera es entendido como golpe de Estado “suave” o “constitucional”. Entonces, por un lado Brasil vuelve como motor del Mercosur, pero por el otro la derecha neoliberal toma fuerza en el poder del país.

El proceso y los movimientos sociales en Brasil han sido rápidos, Dilma ha demostrado su inocencia y los jueces, ministros y diputados que orquestaron su destitución han renunciado a su cargo; aun así, la presidenta no ha logrado la legitimidad política necesaria para mantener el poder entre los diputados. Rousseff ha buscado acelerar el proceso de juicio para volver lo antes posible al poder, pero no se lo han permitido. El elemento central es que, independientemente de todo el proceso que acontece a Dilma Rousseff, la persona que tomó su puesto como presidente es Michel Temer, quien se ha manifestado ampliamente neoliberal, incluso se han explicado sus relaciones con la CIA y Estados Unidos, y su llegada canceló varios programas sociales impulsados por el progresismo y ha aplicado ya una serie de medidas neoliberales para la estabilización económica.

La influencia de Temer se ha consolidado con la designación de Rodrigo Moia como nuevo presidente de la cámara de diputados. Moia llegó con cierta incertidumbre a su cargo, pues el designado natural de Temer no logró obtener el puesto y, tanto los aliados de Temer con un sector de aliados de Dilma Rousseff que cambiaron su voto, dieron el apoyo a Moia, quien es de visión política de derecha y aliado de Temer.

Es importante mencionar el caso de Uruguay pues se ha constituido con una identidad institucional en el marco del Mercosur, su adhesión se debió a que esta identidad viene de la esencia de la creación

misma de Uruguay como Estado Tapón: lo han puesto en el tablero mercosureño para contender y mediar las negociaciones en el bloque. Lo interesante al respecto es que Uruguay, desde los inicios del Mercosur, se manifestó a favor del esquema neoliberal de integración y se ha mantenido en esa línea, pero la llegada de Tabaré Vázquez plantea una nueva direccionalidad en su política exterior y participación dentro del Mercosur pues, aunque llega con un discurso relativamente progresista, sus acciones son de aspecto neoliberal, ejemplo de ello es que se ha convertido en observador de la Alianza del Pacífico, otro esquema de integración que compite con el Mercosur y que es ampliamente neoliberal; lo que es más, para ser miembro de la Alianza del Pacífico se requiere ser antes observador y Uruguay está en ese camino al contar con dicha designación.

El gobierno de Tabaré Vázquez inició relativamente tranquilo con los cambios en materia política y social respecto a lo económico, pero aplicó una serie de recortes en el orden social y restricciones al tema laboral-sindical que han resultado en manifestaciones por parte de la ciudadanía uruguaya.

En estos escenarios de ajuste neoliberal, surge Argentina con Mauricio Macri para dirigir el país, mismo que con sus acciones neoliberales ya ha abierto económicamente a su país y, en cierta medida, al Mercosur al comercio internacional. La llegada de Macri puso fin al kirschnerismo en Argentina y aunque se buscaba la alternativa en el poder por parte de los ciudadanos, ha representado un cambio total en las políticas argentinas. El nuevo presidente argentino ha buscado mayor apertura económica, ha re negociado incluso las cuestiones económicas internas y externas y ha expresado que su gobierno buscará favorecer las relaciones económicas con Estados Unidos, Canadá, Japón y la Unión Europea.

Respecto a la apertura del Mercosur, Macri ha propuesto un esquema de integración al estilo de la Alianza del Pacífico, ejemplificando el avance acelerado en la integración económica que ha tenido este bloque. Esta declaración ha resultado en un conflicto con Bolivia y con Venezuela principalmente, que se oponen a esquemas de integración de índole neoliberal, por lo que Macri sugirió un cambio de gobierno en Venezuela y la salida de Maduro, de lo contrario, ha expresado que abogará por la suspensión de Venezuela en el Mercosur.

En este contexto de conflicto político, Argentina ha tenido manifestaciones sociales puesto que ha aplicado el “tarifazo”, esto es el aumento drástico en los precios del gas y la electricidad principalmente, lo cual se relaciona con que Bolivia comenzó a vender a un precio más alto su gas natural a Argentina.

El presidente argentino ha encausado la apertura del Mercosur, de un tinte más neoliberal, ya que busca mayor inversión extranjera directa (IED) y el Mercosur es un medio legítimo para lograrlo. La intención de Macri va dirigida a su objetivo de “Cero Pobreza” en Argentina, cuestión que pretende lograr a través del libre comercio. Entonces, la derecha que se ha apoderado de Argentina en la figura de Macri, su visión neoliberal, las reformas realizadas hasta el momento y la coyuntura con el Mercosur dan cuenta de la factibilidad de ascender de nivel de integración económica.

En este contexto, Macri ha buscado mayor austeridad pero, aunque tiene la presidencia, no tiene el poder ya que los diputados son en su mayoría oposición y no le han permitido la aplicación de todas las medidas restrictivas. Incluso, ha buscado deslegitimar esta facción a través del proceso jurídico que inició contra Cristina Fernández, la ex presidenta de oposición, aunque sin un resultado claro aún. La estabilidad social, política y económica representa un gran reto para Macri que debe lograr para poder mantener sus políticas neoliberales.

En Venezuela las condiciones económicas, políticas y sociales han provocado la pérdida de legitimidad de la izquierda y en las últimas elecciones internas ha tomado la mayoría relativa en el poder la derecha que, aunada a las condiciones actuales, requerirá de abrir su mercado para estabilizar la situación del país. El caso de Venezuela es algo delicado, dado que su situación política está en una tensión y crisis político-económica-social bastante fuerte, y la izquierda de Nicolás Maduro en el poder se ha deslegitimado fuertemente. A finales de 2015, la oposición venezolana ganó terreno en las contiendas electorales debido a esta situación que está viviendo el gobierno de Maduro. Es preciso señalar que la derecha ha tomado fuerza y mayoría relativa, más no el poder absoluto. La derecha en Venezuela ha comenzado una serie de acciones legales contra el gobierno para terminar de deslegitimarlo, ya está en proceso de aceptación la votación para la revocación de Maduro. El asunto de Venezuela es una situación aún en proceso pero las condiciones apuntan al posible escenario del país dirigido por

la derecha. La condición económica en crisis es un gran incentivo para abrir y liberar su mercado, aplicar las medidas neoliberales necesarias para estabilizar y recuperar su economía.

Venezuela se había mantenido con una visión abiertamente progresista desde la llegada al poder de Hugo Chávez, un gobierno de izquierda que tenía legitimidad pero poco a poco la ha ido perdiendo, su sucesor ha moderado esta visión de progresismo, pues si bien antes no se toleraba ceder poder por parte de Chávez, ahora Maduro acepta las derrotas electorales pero no acepta la pérdida del poder, lo cual ha creado la tensión y crisis actuales del país.

En su discurso vigente, Venezuela, al igual que Bolivia, no están de acuerdo con el esquema de integración neoliberal, incluso tienen cláusulas que prohíben su adherencia a acuerdos de toque neoliberal, aunque los nuevos procesos apuntan al arribo de una derecha neoliberal que podría cambiar la visión integracionista de estos Estados.

Finalmente, y en menor medida, está el caso de Bolivia que presenta una situación estable pero, de manera embrionaria, expresa el deseo de cambio en el poder, confirmado con la derrota de Evo Morales en el referendo para mantenerse en el poder, ocurrido a inicios del 2016. Morales, en su imagen de practicidad, ha logrado un desarrollo considerable del país y es por ello que se mantiene en el poder. Lo relevante es que tiene la aceptación popular, pero ya no la legitimidad para continuar en el poder, y es la derecha quien se proyecta a tomarlo. Aún es un proceso inicial aunque es importante reconocer que fueron los mismos que apoyaron a Morales quienes ahora le niegan la posibilidad de perpetuarse en la presidencia. Si bien el proceso boliviano de transición de gobierno es aún una incertidumbre, la realidad de la mayoría de los países del Mercosur apuntan a una integración neoliberal, por lo que la presión del bloque pudiera ablandar las políticas de Bolivia, aceptando hasta cierto grado, los elementos neoliberales que actualmente se visualizan en el Mercosur.

La explicación de Bermúdez (2011, p. 218) aporta elementos esenciales para comprender los nuevos escenarios nacionales del Mercosur: "La llegada al poder de los gobiernos de izquierda en América Latina no generó necesariamente alineamientos automáticos, pues esos mismos gobiernos tienden a ser más sensibles a la hora de atender las demandas de sus respectivas sociedades". Con el análisis de Bermúdez se puede entender que esa falta de alineamiento en los países

miembros del Mercosur ha provocado un cambio representado por el resurgimiento de la derecha, como ya se ha mencionado con Brasil, Bolivia, Uruguay, Venezuela y más evidente con Argentina a la llegada de Mauricio Macri al poder. Paraguay se ha mantenido con cierta pasividad, si bien ha reclamado, junto con Uruguay, igualdades y mejoras en las relaciones asimétricas entre los demás socios, su posición geopolítica no le ha permitido tener un papel relevante en la direccionalidad del Mercosur y atiende más a un seguimiento de las políticas brasileñas.

Incluso, esta falta de alineamiento entre los países miembros del Mercosur ha llevado a la interpretación distinta de la integración regional, es decir, la visión y elementos que deberían existir en el proceso es distinto para cada Estado Miembro. Para ejemplificar este argumento, se presenta la siguiente tabla:

MERCOSUR				
	Argentina	Brasil	Uruguay	Venezuela
Integración	Integración económica	Integración Productiva	Integración Supranacional	Integración Económica-Política-Militar y Social
	Integración cerrada	Integración abierta	Integración ciudadana	Integración proteccionista
	Igualar objetivos políticos cuantitativos	Resolver desafíos cualitativos	Generar compromiso	Defender soberanía e independencia
Incluye	Instituciones	Sociedad Civil	Ciudadanos	Movimientos políticos y sociales
Visión interna	Neoliberal	Necesaria/imperialista	Identidad supranacional	Homogeneizar ideología, institucionalidad supranacional política
	Nacionalista	Imperfecta		Confrontar a USA

Fuente: elaboración propia.

Estas diferencias sobre la visión de la integración son más evidentes en el caso de Venezuela, que en palabras de Martínez (2011) resulta interesante observar que Venezuela renunció a la CAN en oposición a

los TLC negociados por Perú y Colombia con los Estados Unidos. Sin embargo, buscó la entrada al Mercosur sin objetar que este organismo firmó un TLC con Israel, país con el que Chávez rompió negociaciones diplomáticas, y de que Uruguay estaba negociando un TLC con Estados Unidos.

Las asimetrías en la visión de la integración, presentadas en el cuadro anterior, demuestran la intencionalidad de Brasil con la integración productiva, discurso que se ha manejado al interior del país pero que también lo maneja el Mercosur como bloque. Es interesante también el verbo en infinitivo de los discursos que demuestran los objetivos tan variados de cada Estado respecto de su actuar en el Mercosur. En el aspecto social cabe mencionarse que si bien se maneja su participación en el bloque, se haría a través de su control con las instituciones y, retomando la visión productiva de Brasil, este país entiende la sociedad civil como el empresariado, a diferencia de Venezuela que la entiende como movimientos sociales y políticos, fundamentales ambos aunque en esencia opuestos.

La integración vista desde un aspecto interno del Mercosur atiende principalmente a las posiciones asimétricas territoriales, donde Argentina permitió el ingreso de Venezuela para crear un relativo equilibrio de poder con Brasil y así protegerse de éste; Brasil ha explotado su tamaño al buscar la expansión productiva dentro de los demás miembros; Uruguay, país más pequeño pero con una identidad institucional, se ha caracterizado como el Estado tapón entre los dos grandes mercosureños; y Venezuela, finalmente, ha abogado por el aspecto de la seguridad militar al priorizar la integración política con la intención unilateral de protección contra Estados Unidos y hacer un bloque capaz de competir con el hegemón mundial dentro de América Latina.

Implicaciones de los nuevos escenarios en la cooperación del Mercosur

Sobre el eje de la cooperación, el Mercosur se articula sobre el Comité de Cooperación Técnico y el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). La regulación institucional le permite cierta autonomía aunque las asimetrías al interior del bloque se hacen más que evidentes si se considera el porcentaje de aportación que cada Estado miembro

hace para la cooperación; según Quiroga (2010) Brasil aporta 70%; Argentina, 27%; Uruguay, 2%; y en último lugar, Paraguay aporta 1% a la cooperación. Entonces, en temas de cooperación, el porcentaje de aportación dada es directamente proporcional al peso que los Estados tienen sobre los temas de aplicación de los recursos, de manera tal que es Brasil quien cuenta con la mayor capacidad para decidir en qué se aplica la cooperación.

El Mercosur posee proyectos de asimilación de las asimetrías que son proporcionados principalmente por Argentina y Brasil, es importante recalcar esto porque en orden inverso a la cantidad proporcional de aportación, es como reciben los recursos de la cooperación, siendo Paraguay quien más recibe y Brasil el que menos, razón por la que este último posee la ventaja en la toma de decisiones en respecto a qué se dirige la cooperación.

Lo cierto es que la cooperación requiere de aportaciones similares respecto a las capacidades; en este sentido, es necesario explotar aquello en lo que cada miembro posee ventajas comparativas y exportarlo como instrumento de cooperación; el problema es la vieja rivalidad entre Brasil y Argentina dado que los gobiernos —a pesar de ser progresistas— no coincidían en todo, ahora que ambos son de derecha, con la entrada de Temer como suplente de Rousseff mientras pasa su juicio político, no se esperan muchos cambios, simplemente se pasan de un polo a otro.

La relativa interdependencia existente entre los miembros del Mercosur provoca que después de las crisis se refuerce la cooperación para buscar la protección. Actualmente el Mercosur pasa por un conflicto político y económico con sus principales miembros, Brasil, Argentina y Venezuela, los tres con cambios de gobierno o aumento de poder de la derecha, en este sentido, la cooperación se ha mantenido estancada debido al cambio de intereses existentes a nivel interno. Los conflictos internos se hacen evidentes y limitan la cooperación dentro de un sistema presidencialista como lo es el de América Latina en general, las prioridades cambian y la necesidad de crear competitividad a nivel global redirecciona los recursos a aquello más urgente, que en este caso es la ampliación de las relaciones comerciales internacionales: los dos casos más significativos son, principalmente, el de Brasil con China, Chile y Rusia, y después el de Argentina con Estados Unidos, la Alianza del Pacífico y Rusia.

El Mercosur vive, sin duda, un proceso de cambio y sus implicaciones tienen una visión más neoliberal que conlleva a ciertos cambios de fondo que repercuten directamente en la cooperación intra y extra bloque, pues ésta se basa en el intercambio y apoyo mutuo dado en condiciones económicas estables; en el caso de una condición de crisis, la cooperación cambia su enfoque ya que los Estados pierden la capacidad económica de mantener la cooperación, lo cual ya es un reto debido a las asimetrías de los miembros del Mercosur, mismas que redireccionan los intereses y acciones de cada Estado miembro hacia lo económico y comercial pero desde una visión de inversión para la recuperación de sus economías.

Los nuevos escenarios neoliberales del Mercosur promueven ya los cambios al aspecto exclusivamente económico y, dentro de la crisis política-económica que viven actualmente sus miembros más importantes, el Mercosur se vuelve un escenario atractivo para la IED. Este nuevo cambio ya comenzó con Uruguay al hacerse miembro observador de la Alianza del Pacífico, seguido de Argentina que ha declarado su intención de ser también miembro observador. Estos cambios repercuten en la integración regional propia del Mercosur puesto que se estarían dirigiendo a una integración productiva-económica, más que política-social.

Por tanto, se puede entender que el FOCEM tiene una presencia importante, sin embargo el cambio en la visión neoliberal del Mercosur implica un retroceso en los avances políticos y sociales del proceso de integración, lo cual le restaría presencia al FOCEM, su participación se volvería mínima puesto que tomaría importancia la inversión más que la cooperación. Este organismo pasaría a ser una institución administrativa y de coordinación, más que promotora y gestora de cooperación.

Botto comenta al respecto que:

[...] la integración comercial no evolucionó hacia su profundización y consolidación institucional en el tiempo; sino que, por el contrario, sufrió un proceso de deconstrucción permanente, caracterizado por decisiones unilaterales por parte de los socios mayores, el incumplimiento de los compromisos asumidos por los socios menores y la aceptación cómplice de todos (2015, p. 34).

La nueva dirección que se orquesta actualmente en el Mercosur llevaría a cambiar la visión de integración regional para crear un Estado-región, a la visión de crear solamente un bloque económico de peso

internacional. Desde este enfoque, manejar la cooperación como una manera de inversión sería en realidad la privatización de la cooperación, y al suceder esto, se volvería en esencia neoliberal.

Conclusiones

La cooperación depende de las condiciones económicas estables de los países debido a que en época de abundancia son propicios a cooperar, aunque sin dejar de lado la visión perversa de la cooperación; por lo contrario, en momentos de crisis esperan que se les regrese el apoyo para estabilizar las dificultades y dar un arranque al desarrollo. El caso del Mercosur no es diferente, sobre todo con la capacidad de Brasil de aportar e imponer tendencias, el cual tiene una fuerte crisis actualmente y se corre el riesgo de que su situación política tenga un efecto dominó en los demás países miembros del Mercosur, sobre todo en Venezuela y Bolivia.

Los nuevos escenarios neoliberales representan el intento fallido de la izquierda para gobernar, el descontento constante social y la elevación de la voz hacia una nueva forma de gobernar y una nueva forma de cooperación, manejada a través de la inversión extranjera directa para mejores proyecciones económicas internacionales.

La transición política y sus altibajos en el proceso han provocado una tendencia a ver la cooperación como algo de segundo nivel de importancia —para algunos países ha caído hasta un tercer nivel—; lo interesante es que en estos cambios de escenarios neoliberales, la cooperación atenderá a elementos económicos y pasarán el aspecto político y social a un segundo nivel.

El caso de Venezuela es importante, sus condiciones sociales y políticas actuales requieren de grandes cambios para lograr su estabilización, un costo que en parte deberá ser absorbido por el Mercosur, pero sus condiciones económicas le darán el privilegio a los países miembros del bloque de invertir, a manera de cooperación, para terminar con la crisis, por lo que la cooperación seguiría a la inversión como elemento central.

Es preciso señalar la relevancia que toma el tema de la supranacionalidad, la cual en un ambiente neoliberal cobra importancia y los países ceden menos su soberanía, para así ganar más recursos de ne-

gociación propia frente a los demás Estados. La supranacionalidad es importante como elemento de cooperación, pero en tiempos de crisis se habla más de coordinación que de cooperación, dejando así la supranacionalidad fuera de las negociaciones.

En este sentido, todo va hacia la cooperación descentralizada, la cual, en su sentido perverso, puede tener dos vertientes: la integración industrial o la privatización de la cooperación. Ambas ideas apuntan a la inversión y, retomando la visión neoliberal de integración con la que inició el Mercosur para unirse a las cadenas de valor industrial, a la búsqueda de la integración industrial-productiva.

Estos escenarios neoliberales conllevan una limitación de la cooperación al ámbito político y a una simple coordinación técnica, la voluntad política está combinada con los nuevos escenarios neoliberales, pero estos nuevos escenarios manifiestan menos voluntad a ceder soberanía y más voluntad hacia las inversiones económicas para lograr la integración productiva.

Referencias

- Bermúdez Torres, C. A. (2011). La integración regional a comienzos del siglo XXI: Mercosur y Unasur. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 8(14.), pp. 202-231. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85518646009>
- Botto, M. (2015). América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 11(21.), pp. 9-38. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63341554002>
- Calvento, M. y Rolandi, M. L. (2015). Reconfiguración de la cooperación sur-sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX (224), pp. 315-347. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/421/42138153012.pdf>
- Cordeiro, M. A. (2014). ¿Qué Estado se necesita después del ajuste liberal? La experiencia brasileña reciente. En Rocha Valencia, A. R. y Lahuerta, M. (eds), *Brasil y México en América Latina del siglo XXI. Protagonismo político, modelos de desarrollo, encuentros culturales y perspectivas de integración*. México: Universidad de Guadalajara.

- Fresno Chávez, C. (2005). La cooperación universitaria internacional de cara al siglo XXI. *Educ Med Super*, 19(3). Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21412005000300001
- Granja Hernández, L. (2013). El Mercosur y sus asimetrías: análisis de la bilateralidad y sus condicionamientos políticos. *Intersticios Sociales*, (6.), pp. 1-29. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421739499005>
- Kinoshita, F. (1995). La cooperación internacional en el Mercosur: Algunas conclusiones. *Ámbito Jurídico*. Brasil. Recuperado de http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5480
- Martínez, A. (2011). Venezuela: política e integración regional. *Cuadernos del CENDES*, 28(78). Recuperado de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2485598
- Mercosur. (2016). Objetivos y Principios. Recuperado de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6304/7/innova.front/objetivos-y-principios>.
- Naciones Unidas, (1995). Estado de la Cooperación Sur-Sur. *Informe del Secretario General en el marco del programa "Actividades operacionales para el desarrollo: cooperación económica y técnica entre países en desarrollo"*. Asamblea General, Quincuagésimo período de sesiones.
- Ojeda, T. (2010). La Cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido. *Revista Relaciones Internacionales Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur-Sur*. Núm. 15, España
- Quiroga, Ma. C. (2010). ¿Puede ser el Mercosur una herramienta de cooperación al desarrollo eficaz en los próximos años? *Transparencia y Claridad en la Gestión Pública*. Pág. 79-86. Recuperado de http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part9.pdf
- Rojas Aravena, F. & Beirute Brealey, T. (2011). América Latina y El Caribe: Nuevas formas de cooperación. *Las dimensiones Sur-Sur*. Buenos Aires, Teseo / FLACSO / Fundación Carolina.
- Santander, G. (2012). La emergencia de la cooperación Sur-Sur: ¿hacia una nueva gobernanza de la ayuda? *Pueblos*, 53. Recuperado de <http://www.revistapueblos.org/old/spip.php?article2525>
- Soria, V. M. (2003). El Mercosur en la estrategia de desarrollo económico de Brasil, problemas del desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 34(133), pp. 49-78. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11825949010>

Recepción: 21 de marzo de 2016

Aceptación: 28 de abril de 2016