

# Consideraciones geoestratégicas de la integración europea y sudamericana: una confirmación de supuestos neorrealistas

Mikhail Mohammeddinov\*

Este artículo propone el marco neorrealista para el análisis del desarrollo de la UE (Unión Europea) y el Mercosur (Mercado Común del Sur) como dos proyectos contrahegemónicos. El análisis confirma los supuestos neorrealistas de la integración regional como una medida de adaptación a la hegemonía absoluta o como una medida de resistencia contra una hegemonía que se debilita. Sin embargo, también se señalan las diferencias importantes en la agenda de las relaciones entre Estados Unidos y la UE y entre Estados Unidos y el Mercosur, así como las divergencias en el carácter de la integración de los dos bloques, las cuales han sido predeterminadas por la diversa naturaleza de los problemas que ambas regiones tienen en sus relaciones con la superpotencia.

**Palabras clave:** Mercosur, Unión Europea, integración, neorrealismo, contrahegemonía

## Introducción

La Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) son dos bloques de cooperación interestatal con personalidades jurídicas reconocidas en el derecho internacional, mercados comunes en construcción e instituciones similares. Aunque difieren en cuanto a los criterios económicos, políticos y culturales que los rigen, la dimensión externa de integración permite identificar un número de motivaciones similares para la integración en ambos casos. Esta dimensión es imprescindible para los

\* Investigador visitante del Departamento de lenguas y literaturas romances de la Universidad de Harvard. Correo electrónico: mikhail\_mohammeddinov@yahoo.com.br.

estudios de la integración regional, porque los bloques como la UE y el Mercosur no son procesos autónomos y libres de influencias externas, sino elementos integrantes del sistema internacional. Son formados por este sistema y ellos mismos afectan al orden mundial.

## Neorrealismo e integración regional

Para explicar la integración regional muchos analistas utilizan ideas neorrealistas. Según el neorrealismo, la cooperación internacional y la integración regional son respuestas a desafíos externos. Los bloques regionales se forman y se desarrollan para aumentar su poder político y la competitividad económica en comparación con el resto del mundo y especialmente con la hegemonía internacional (Hurrell, 1995). En el orden global vigente, Estados Unidos (EE.UU.) es “la hegemonía global de las hegemonías regionales, el jefe de los jefes”, cuya tarea es “ser el motor y la guardia del orden mundial y el modelo y el mentor para las esferas regionales de influencia” (Kurth, 1996). La hegemonía estadounidense se entiende como la capacidad de ese país de utilizar su poder económico, político, militar, ideológico, tecnológico y cultural para influir en las políticas internas y externas de otros países (Oliva Campos, 2002).

Estados Unidos representa sólo 4.6 por ciento de la población mundial y, no obstante, posee 21 por ciento de la riqueza del planeta (CIA, 2005). Los recursos financieros, el poder militar y la capacidad tecnológica avanzada le aseguran una posición privilegiada en el sistema internacional. Con apoyo de las élites europeas y japonesas, la hegemonía norteamericana está instaurando el orden mundial de una manera no democrática, con acciones unilaterales y regímenes asimétricos impuestos por organizaciones internacionales. Estos regímenes favorecen los intereses de las naciones poderosas aumentando las asimetrías del poder y las desigualdades económicas. El desequilibrio causado induce a la cooperación contrahegemónica. Los regímenes internacionales producen una resistencia cada vez mayor a la hegemonía, presionando hacia un orden multipolar, conseguido a través de la integración regional.

Desde el punto de vista neorrealista, no sólo Estados Unidos, sino también países menos poderosos quieren imponer su orden político-económico sobre naciones más débiles. Los Estados grandes en vías de desarrollo

(poderes medianos) ocupan una posición intermediaria en el sistema de estratificación del poder y tienen sus propias ambiciones. Estados más débiles y más pobres tienen que integrar alianzas de “autoayuda” bilaterales, regionales o internacionales. Los poderes hegemónicos afectan a la formación de organizaciones regionales según diferentes modalidades; una manera es forzar a los países a integrarse pese a que esto no responda a sus necesidades o prioridades: Georgia + Ucrania + Azerbaiyán + Moldavia (GUAM) contra Rusia; la Conferencia de Coordinación para el Desarrollo de África Austral (en inglés: Southern African Development Coordination Conference, SADCC) contra Sudáfrica; el Consejo de Cooperación del Golfo Árabe contra Iraq, el Mercosur contra EE.UU.). La otra modalidad es reducir el poder hegemónico dentro de los bloques (de Alemania en la Unión Europea y de Brasil en el Mercosur).

Cuando las diferencias de poder son grandes, es posible que los países menos desarrollados busquen adaptarse a la hegemonía, con la esperanza de obtener beneficios especiales (como México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] en términos de acceso al mercado estadounidense). En este caso, la integración adopta un carácter subordinado a la hegemonía. A menudo, las agrupaciones regionales sirven a los intereses de los Estados poderosos. La nación más poderosa fija la agenda de la organización. El regionalismo ha existido siempre que los países poderosos y los imperios dominan diversos sistemas internacionales. Las hegemonías utilizan la integración para alcanzar sus propias metas y obtener el apoyo y la legitimidad para sus acciones, pero también para compartir cargas y solucionar problemas comunes tales como la provisión de seguridad.

La mayoría de los analistas que estudian el Tercer Mundo prefieren teorizar sobre la integración usando nociones político-económicas de dependencia/contradependencia, hegemonía/contrahegemonía y el impacto de “ajuste” del sistema internacional y el cambio de los niveles de autonomía estatal, que depende de la evolución de las relaciones entre fuerzas domésticas e internacionales (Braveboy-Wagner, 2003a). Las teorías críticas de dependencia y de estratificación del sistema mundial describen bien la jerarquía mundial y explican de manera adecuada las perspectivas contrahegemónicas globales incorporando los análisis de fuerzas domésticas (Braveboy-Wagner y Snarr, 2003). Muchos estudiosos de la integración se concentran en elementos nacionales, porque al hacerlo así unen las

perspectivas internacionales con los factores trascendentales que forman la política exterior (Putnam, 1988). Estos investigadores acentúan no sólo la importancia de la jerarquía mundial para explicar el comportamiento de los Estados, sino la necesidad de analizar las sociedades específicas y los factores domésticos que influyen sobre la política exterior (Escudé, 1998). La integración promovida por la política exterior intenta superar la vulnerabilidad y las debilidades. No obstante, conocer las flaquezas de los países no es suficiente, porque diferentes países responden a las debilidades parecidas de formas diversas (Braveboy-Wagner, 2003b).

La convergencia en la política externa que resulta en integración regional se explica por las semejanzas de intereses. No deben buscarse características totalmente idénticas para generalizar, es suficiente encontrar rasgos compartidos y especialmente relevantes que causen políticas y acciones estratégicas similares. Estas peculiaridades e intereses comunes se pueden encontrar con facilidad entre países tercermundistas. La integración promovida por la política exterior se emprende para mejorar la posición de Estados pobres en el ámbito global a través de la consolidación del poder y de las capacidades del Estado. En la raíz de la integración entre los países del Tercer Mundo están las preocupaciones socioeconómicas (Braveboy-Wagner, 2003c).

Las crecientes tendencias hacia el regionalismo también pueden definirse como respuesta al “dilema de seguridad”. Esto significa que cada movimiento regional busca aumentar su posición en negociaciones con otras regiones. Por ejemplo, cuando se pronunció la tendencia al mercado unido y cerrado en Europa occidental, Estados Unidos y Canadá concluyeron su propio acuerdo regional. En la zona asiática del Pacífico, reaccionando al regionalismo europeo y norteamericano, Japón intensificó sus esfuerzos para crear una economía regional; después aparecieron el Mercosur y el TLCAN (Giplin, 2001). El neorrealismo permite también la consideración especial de los problemas de seguridad colectiva. Desde la perspectiva de los estudios de seguridad, el regionalismo es una respuesta a conflictos y amenazas. Sin embargo, las amenazas de la seguridad interrumpen y destruyen alianzas regionales más que consolidarlas. Se critica el neorrealismo porque es estático y trata al mundo tal como está, sin prestar mucha atención a la historia y a los cambios (Braveboy-Wagner y Snarr, 2003).

## **La UE y EE.UU.: aliados naturales, socios desiguales, intereses divergentes**

La discusión neorrealista es particularmente válida para los primeros años de la integración europea, cuando estuvo por completo dominada por la Guerra Fría y la agenda ideológica y militar estadounidense:

Uno de los mitos centrales es el de Europa occidental siendo “un poder civil” persiguiendo objetivos económicos. La realidad es que la integración de Europa occidental fue basada en los problemas de seguridad de Francia, los Países Bajos y la Alemania dividida [...]

La imagen de la integración regional de Europa occidental en los años sesenta y setenta como construcción autosuficiente que ofrecía un modelo para otros, es una ilusión. Europa occidental era una subregión dentro de la región atlántica más amplia: una comunidad atlántica de seguridad, comprometida a los valores “occidentales” en que la influencia política, económica y cultural de EE.UU. era enorme (Wallace, 1995).

De no haber estado inmersos en la confrontación Este-Oeste, los países de Europa occidental tendrían pocas razones para integrarse. Para Alemania occidental, la alianza con EE.UU. significaría una ruptura irrevocable de las relaciones con Alemania oriental y otros territorios del dominio alemán durante la preguerra. El público francés estaba dividido entre la alianza con Alemania en contra del emergente liderazgo angloamericano y la búsqueda de los aliados entre Estados Unidos y naciones europeas para prevenir la consolidación de Alemania que había provocado tres guerras con Francia entre 1870 y 1945. Gran Bretaña tenía prioridades en el mundo angloparlante, estaba preocupada por la pérdida de las colonias y la actitud inoportuna de los europeos continentales, que la trataban como forastero promoviendo intereses estadounidenses en el continente.

En muchos aspectos la UE y EE.UU. llegaron a ser “aliados naturales”. Sus intereses en relación con países periféricos son iguales. Al derrumbarse el comunismo, la Unión Europea y Estados Unidos vieron una oportunidad perfecta para abrir y desregular economías periféricas y socialistas. EE.UU. fijó a México en el TLCAN, y la UE anunció la incorporación de los países de Europa oriental. El objetivo fue acelerar la reconstrucción de la economía global bajo el control político y militar de los países desarrollados,

con la subordinación política y económica de aquellos más pobres, su desarmamiento y la proliferación vertical de la tecnología militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Los europeos consideran a Estados Unidos como el principal socio para mantener el orden mundial del cual se benefician. Por su parte, EE.UU. alienta la extensión de las reglas internacionales favorables para los países ricos y castiga a las naciones que violan estas reglas; asimismo, proporciona el marco de seguridad dentro del cual la UE recibe el petróleo del Golfo Pérsico (Bertram, 2003). A su vez, la UE ayuda a legitimar las iniciativas estadounidenses internacionales.

No obstante, la UE y EE.UU. no tienen el mismo peso en política internacional, a pesar de que la población y la economía de la primera sobrepasan a las de EE.UU. La capacidad militar de la Unión Europea se estima entre 10 y 30 por ciento de la estadounidense. La UE depende mucho de la capacidad de intervención militar norteamericana. Para ser un centro de poder comparable con Estados Unidos, a la Unión Europea le falta unidad política, al carecer de la unidad con que cuenta una nación, la política exterior europea corre simultáneamente en direcciones opuestas. Incluso los promotores principales del proyecto europeo, Francia y Bélgica, no tienen como objetivo construir unos Estados Unidos de Europa según la imagen de EE.UU. y no aceptan la idea de un gobierno central. Se experimentan muchas contradicciones entre el centro franco-alemán, los países proestadounidenses (como Gran Bretaña) y Europa oriental. La desunión política de la UE es responsable de un gran número de políticas fracasadas en la esfera externa y de las inadecuadas respuestas a las crisis en Yugoslavia e Iraq, la inhabilidad para contribuir a solucionar problemas en África y Oriente Medio, de la poca influencia en Asia y de los resultados contradictorios de sus políticas hacia Rusia y América Latina.

Debido a que EE.UU. tiene pocos incentivos para trabajar con organizaciones internacionales y está maldispuesto a seguir sus reglas y procedimientos, los europeos demuestran interés en sujetar a Washington a las normas de regímenes internacionales; pero, asegurar marcos jurídicos, es típicamente una posición de socios más débiles (Hassner, 2003). Las declaraciones europeas de adherencia a la multipolaridad son otros signos de fragilidad. La UE no se convertirá pronto en una potencia comparable con Estados Unidos porque tiene pocos medios para el desarrollo militar y no está lista para una unión política más sólida. El nuevo sistema bipolar

no emergerá desde la dominación de EE.UU. y la UE, porque la última se queda en una posición subordinada.

Sin embargo, las relaciones trasatlánticas están cambiando y la UE está llegando a ser más decisiva en la afirmación de sus propias preferencias. El fin de la Guerra Fría disminuyó la importancia estratégica de la seguridad trasatlántica y de la cooperación política y reveló contradicciones entre la UE y EE.UU. La consolidación del mercado común europeo estimuló ambiciones europeas de restablecer influencia en la región y en el mundo, que habían perdido en favor de EE.UU. y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.) como resultado de dos guerras mundiales en el siglo veinte. Para alcanzar el control perdido de la preguerra, los países de Europa occidental incorporaron en su sistema político y económico a Europa central. El restablecimiento del control de Europa occidental sobre Europa oriental encontró resistencia estadounidense, los círculos atlánticos y los europeos del Este. Los últimos desean asegurar la presencia de EE.UU. para contrapesar la disputa rusa-alemana por la influencia en la región. En principio, las posiciones de Washington y de Bruselas respecto a la ampliación de la unión coincidieron: ambos utilizaban la retórica sobre el significado histórico y geocultural de la extensión y la virtud del “regreso a Europa” para “las víctimas del comunismo”. No obstante, su entendimiento estratégico fue diferente. Mientras que las élites europeas deseaban consolidar su control bajo los miembros nuevos, los norteamericanos tenían esperanzas de aumentar su propia influencia en Europa con la OTAN extendida y de afectar la política europea al manipular a los nuevos miembros.

Los europeos están preocupados por el crecimiento de las tendencias hegemónicas estadounidenses y sus presiones sobre Europa oriental. Con la desaparición de la U.R.S.S. como el factor de contención, EE.UU. persigue sus intereses pragmáticos con mayor osadía cada vez, dañando a Europa. Con inquietud ante la unilateralidad norteamericana, los europeos dicen que es necesario un desarrollo más equilibrado del mundo multipolar. En la práctica, esta retórica oscurece su deseo de alcanzar un estatus predominante en la administración del sistema mundial, que sería equivalente al de Estados Unidos (Pinheiro Guimarães, 2003).

Ésta es la razón por la cual la UE planea organizar una unión política con fuerzas armadas. La UE ya ha alcanzado igualdad con EE.UU. en el ámbito económico, el mercado común y el euro les permiten mantener relaciones de comercio e inversión como socios iguales, aunque los debates

sobre los plátanos, los organismos modificados genéticamente, las carnes llenas de hormonas y los subsidios agrícolas han frustrado siempre las relaciones bilaterales, estos fueron problemas menos importantes.

Decepciones estadounidenses más serias se refieren al euro que socava la posición del dólar y hace más difícil que EE.UU. financie el déficit de su cuenta corriente.<sup>1</sup> Los grandes volúmenes de comercio bilateral son sensibles a las tasas de cambio entre el dólar y el euro y constituyen una fuente de conflictos potenciales debido a la tentación de devaluaciones competitivas. La fuerte presencia europea en la Organización Mundial del Comercio, OMC (como el único negociador en comercio de mercancías), el Fondo Monetario Internacional, FMI (donde Francia y Alemania están discutiendo la posibilidad de unir sus cuotas), y el G-7, dificultan que EE.UU. alcance sus metas. La cooperación militar Estados Unidos-Unión Europea se desvanece; el primero redujo su presencia militar en Europa tres veces durante los años noventa (Grant, 2003). Las intervenciones de EE.UU. en Yugoslavia, Afganistán e Iraq intensificaron el trabajo europeo sobre la Política Externa y de Seguridad Común (PESC), y provocaron la integración de la Unión Europea Occidental (una organización militar) en la estructura general de la UE, al tiempo que estimularon la iniciativa para crear fuerzas armadas de reacción rápida constituidas por sesenta mil guerreros.

Hasta ahora los europeos no tienen ninguna intención de sobrepasar a la OTAN, pero están organizando sus propias fuerzas militares. Además, en virtud del desprestigio de Rusia por rechazar una posición subordinada, la PESC está ganando una dimensión oriental. Washington está preocupada porque la PESC puede hacer a los europeos menos dependientes de EE.UU. y porque los europeos pueden utilizarla contra intereses estadounidenses. Por su parte, los europeos se sienten incómodos por el sistema norteamericano de intercepción de misiles. Este sistema puede convertir a Estados Unidos en un país por completo invulnerable. El sistema común Estados Unidos-Unión Europea parece poco probable. Sería un proyecto muy caro y dominado por los norteamericanos, y podría causar reacciones imprevisibles de Rusia y China. Las divergencias en asuntos extracontinentales

<sup>1</sup> Henning ofrece una interesante explicación de la introducción del euro y muestra que cada paso consecutivo hacia la profundización de la cooperación financiera en Europa fue causado por las interrupciones de la Reserva Monetaria estadounidense. Si se vivían periodos en los que Estados Unidos no desestabilizaba Europa, cualquier cooperación en la esfera monetaria se detenía (Henning, 1998).



son evidentes sobre todo respecto al Golfo Árabe y el Oriente Medio. Por otra parte, los crecientes antagonismos entre EE.UU. y el mundo árabe dividen aún más a los europeos y estadounidenses, pues estos últimos no demuestran ninguna intención de reevaluar sus objetivos en el Medio Oriente, mientras que el apoyo europeo a dichos objetivos expone a la UE a los peligros del terrorismo mucho más que a EE.UU., porque Europa es un blanco más asequible.

Aunque la integración europea está predeterminada por muchos factores internos, los europeos creen que a través de la unión pueden protegerse contra las amenazas exteriores. En gran medida sus esfuerzos están motivados por la intención de alcanzar mayor cohesión interna y de aumentar el poder en la escena global, lo cual se puede probar por el hecho de que los países de la Unión Europea que más se han beneficiado de la UE son aquellos más prointegracionistas. Así, Alemania y Francia son poderes de alcance mundial; pero sin la UE sólo podrían desempeñar papeles secundarios; por el contrario, los países que se adhirieron a la UE principalmente por razones económicas han permanecido en los márgenes de ciertas fases de integración. Así, Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca no han adoptado el euro y se han resistido a la supranacionalización de la unión. Con todo, la resistencia al unilateralismo estadounidense también está aumentando en estas naciones. Incluso los británicos piensan que sus intereses nacionales se protegen mejor por una política exterior europea común con un componente militar. Un aliado tradicional de Estados Unidos, Gran Bretaña, inició el programa de la seguridad y política europea defensora.

Hoy las prioridades de la integración europea se centran en concreto en las esferas donde la UE se retrasa en comparación con EE.UU.: cohesión política (intenciones de introducir una Constitución europea), poder militar (desarrollo de PESCE), política regional, y la consolidación de la unión monetaria y de poder político en instituciones financieras internacionales. Con el desarrollo económico y militar la UE busca la igualdad en las relaciones transatlánticas. Los europeos entienden que la mayor consolidación interna de la unión aumenta su impacto externo. Asimismo, apoyan el regionalismo en algunas otras partes del mundo (América Latina, África meridional) para forzar a la inestable hegemonía norteamericana y establecer relaciones más confiables de seguridad entre las regiones. La velocidad de las reformas europeas dependerá de los procesos experimentados en Estados Unidos.

## **El Mercosur y EE.UU.: un camino hacia la confrontación**

Es indudable que América Latina ha sufrido más las presiones y consecuencias de la hegemonía norteamericana que Europa. Según John Coatsworth, el director del Centro de Estudios de Latinoamérica en Harvard:

Entre 1898 y 1994, el gobierno estadounidense derrocó por lo menos 41 gobiernos latinoamericanos (una docena de ellos fueron elegidos democráticamente). O sea un gobierno cada 28 meses (Coatsworth, 2006).

Sin embargo, se discuten más los aspectos económicos del regionalismo latinoamericano que los políticos y de seguridad. El mercado latinoamericano es extremadamente importante para Estados Unidos, porque América Latina es el principal consumidor de sus exportaciones. México está importando más productos estadounidenses que Alemania, Francia e Italia juntos; Brasil más que China; la República Dominicana más que India e Indonesia; Chile y Argentina, individualmente, más que Rusia; y Costa Rica más que toda Europa oriental. A Latinoamérica le preocupa que la liberalización del comercio con EE.UU. por medio del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) debilite las bases latinoamericanas de producción aún más y contribuya al crecimiento del desempleo y a la inestabilidad social. Aunque los gobiernos entienden muy bien estos riesgos, y pese a que influyentes grupos de exportadores están muy decepcionados por el proteccionismo norteamericano en Latinoamérica, estos últimos favorecen el ALCA.

No obstante, la formación del Mercosur coincidió con el florecimiento del neoliberalismo en América Latina, cuando los gobiernos aceptaron a ciegas las reformas del Consenso de Washington. La construcción de la "Fortaleza Europea", después del Tratado de Maastricht, ocurrió al mismo tiempo que la reorientación de Europa oriental hacia el Occidente. La consolidación del mercado común europeo y la ampliación de la Unión Europea causaron temor de que las barreras proteccionistas de la UE y las "obligaciones morales" del "mundo libre" a las "víctimas del comunismo" dejaran a América Latina sin la atención del Occidente, pues Europa oriental contaba con la ventaja de una proximidad a la Unión Europea y mejores bases tecnológicas, sociales e industriales. Además de este recelo injustificado, los flujos comerciales nos muestran por qué el Mercosur

no fue percibido como un proyecto de desarrollo sino como una estrategia adicional a la liberalización total: en 1991 sólo 11 por ciento de las exportaciones brasileñas y 16 por ciento de las argentinas fueron al Mercosur; 29 y 33 por ciento, respectivamente, fueron a la UE y 24 y 13 por ciento a los países que forman el TLCAN (Secretaría del Mercosur). El comercio representó una pequeña fracción de la producción y, gracias a la liberalización intrarregional, los efectos de crecimiento no prometían ser trascendentes. Como es natural, el Mercosur fue percibido tan sólo como una adición a la política multilateral de apertura económica. En sus orígenes, el Mercosur promovía no sólo la liberalización intrarregional sino también la externa; esta estrategia cambió la balanza comercial del Mercosur de un superávit de 12 millones de dólares norteamericanos en 1991 a un déficit de 14 millones en 1998.

Al principio, Brasil y Argentina aspiraban a utilizar el Mercosur como un medio para facilitar el acceso al mercado global y mejorar sus relaciones con las “grandes potencias”. Lo usaron como un terrero de entrenamiento para sus economías recientemente cerradas y como una herramienta de publicidad con la cual mostrar su disposición para insertarse en las estructuras económicas dictadas por los países industrializados (de Souza, 2003). La nueva reorganización territorial de la región, promovida por el Mercosur, se conformaba con las reformas que perseguían economías de gran escala mediante la expansión de firmas y de mercado. Teóricos ortodoxos de comercio, políticos conservadores, países poderosos y organizaciones internacionales como la OMC aceptaron al Mercosur como una adaptación a la globalización y como un paso hacia la integración completa de sus Estados a la economía global, lo cual no dañaría los intereses de los países desarrollados. Por el contrario, el Tratado de Asunción era una “herramienta adicional” para liberalizar la economía brasileña “sin desacuerdo con las grandes líneas del Consenso de Washington” (Batista, 1993). Los norteamericanos esperaron que el Mercosur les abriera el mercado brasileño. Según Mickey Cantor, el representante especial estadounidense de comercio, “Los acuerdos comerciales regionales pueden preparar a los países desarrollados para la admisión al sistema de comercio global. Pueden complementar el comercio global y lubricar las negociaciones” (Lawrence, 1996).

Sin embargo, como resultado de cambios en los flujos comerciales causados por la liberalización intrarregional en el Mercosur, Estados Unidos perdió terreno. Debido a la sustitución de las importaciones desde EE.UU. por las importaciones del Mercosur, las pérdidas de los exportadores estadounidenses sólo al mercado brasileño constituyeron 624 millones dólares

en 1996 respecto a 1991 (Chang y Winters, 1999). Además, en 1995 el Mercosur estableció una unión aduanera que elevó los aranceles argentinos al nivel de los brasileños, al contrario de las expectativas de Washington y la OMC, que habían anticipado la reducción de los aranceles brasileños al nivel de los de Argentina. El arancel externo común del Mercosur, junto con el aviso de la asociación estratégica con la Unión Europea, causó que, desde 1996, Washington expresara su desaprobación mediante una serie de acciones. Tan pronto como se hizo evidente que Brasil no estaba contento por la perspectiva de terminar en el ALCA liderada por Estados Unidos, éste lanzó una guerra diplomática y mediática sin escrúpulos para desacreditar a Brasil y al Mercosur.

Después de ocho años de ausencia, el secretario de Estado realizó una visita oficial a América Latina pasando por Brasil, Argentina y Chile, entre otros países. Un informe elaborado por destacados analistas, titulado "Intereses nacionales estadounidenses", apareció al poco tiempo. Éste enumeró entre "los intereses vitales de EE.UU." la necesidad de prevenir la aparición de una hegemonía hostil cerca de las fronteras meridionales de Estados Unidos (Romanova, 1999). Después de este reporte, en octubre de 1996, hubo una "filtración" del informe interno del Banco Mundial sobre el Mercosur. Alexander Yeats, economista principal de la división de comercio internacional, caracterizó el Mercosur como una "perversión de regionalismo", denunció una desviación del comercio, el proteccionismo y el abuso de las reglas de competencia; sus conclusiones fueron publicadas en el *Wall Street Journal* y en el *Financial Times*.

Ambos artículos se refirieron al Mercosur como una "zona de crecimiento artificial donde industrias ineficaces prosperaron detrás de las barreras externas" concluyendo que "para proteger sus mercados contra competencia externa, el Mercosur ha perpetuado ineficacia industrial y no ha dado incentivos para alcanzar una competitividad internacional a los productores locales" (Campbell, Rozemberg y Svarzman, 2000). Las dos publicaciones provocaron escándalos diplomáticos con enérgicas respuestas de los ministerios de asuntos exteriores de Brasil, Argentina y Uruguay, el ministerio argentino de Comercio e Industria, la Presidencia paraguaya y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Las numerosas protestas forzaron al banco a disculparse en un comunicado oficial y a ofrecer respuestas individuales, indicando que las opiniones de Yeats no habían sido discutidas entre los economistas del banco, que no expresaban la opinión oficial de la institución, y que el patético documento de trabajo no fue diseñado para publicarse.

En 1997, la secretaria de Estado Madeleine Albright, el senador brasileño y ex presidente José Sanrey, y el presidente brasileño Fernando Cardoso intercambiaron unos comentarios sardónicos después de que Albright declarara que el Mercosur era “dañino” para los intereses de su país y exigiera “una actitud de la más alta prioridad” del Senado hacia la incorporación acelerada de Chile al TLCAN. Sanrey reaccionó a esta declaración acusando a Estados Unidos de desestabilizar el Mercosur y de estimular la carrera armamentista y el aumento del desequilibrio militar en el Cono Sur mediante las provisiones de armas a Chile y la oferta de asociar a Argentina a la OTAN. Aunque la reacción de Sanrey provocó que se eliminara el epíteto “dañino” del texto oficial de la declaración de Albright, ella exigió disculpas del gobierno brasileño. Cardoso recomendó a Albright que no se preocupara por las palabras del senador brasileño, porque el Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil nunca comentaba las declaraciones de senadores estadounidenses. En su siguiente conferencia, Albright se excusó por la turbulencia con Brasil, diciendo a los senadores que junto con ella “deberían continuar formando el sistema económico global que trabajara para EE.UU.” (Moniz Bandeira, 2003).

Otro ejemplo de nacionalismo arrogante se encuentra en declaraciones de la embajadora Charlene Barshefsky. En su discurso ante los senadores dijo que la ausencia del *fast track* creó un vacío de liderazgo que causaba “una aglomeración de otros países por otros socios comerciales en nuestro propio hemisferio mediante la creación de su propia pequeña entidad de reglas y obligaciones”.<sup>2</sup> El embajador brasileño le recordó que el Mercosur no era “una pequeña entidad”. Aunque ella insistió en que la carencia del *fast track* era perjudicial para la prosperidad y el liderazgo estadounidense, ya no se refirió al Mercosur como pequeña entidad, pero indicó que éste tenía “el objetivo estratégico claro respecto a la expansión comercial y posición más fuerte en asuntos mundiales”. Ella reconoció que su tarea tenía como fin “apoyar a la prosperidad de EE.UU., al empleo de trabajadores estadounidenses y a la salud de compañías norteamericanas” (Moniz Bandeira, 2003). No había nada anormal si eso se alcanzaba a costa de

<sup>2</sup> Según la Constitución estadounidense, el Senado y no el gobierno es responsable de la política comercial externa. Este hecho hace más complicado el trabajo del gobierno en la preparación y negociación de acuerdos comerciales. Los socios de los norteamericanos son escépticos sobre ofertas gubernamentales, porque ningún acuerdo con el gobierno adquiere vigencia sin la aprobación del Senado. El *fast track* se refiere a las competencias expandidas del gobierno en la esfera de política comercial externa.

los latinoamericanos, porque la opinión sobre América Latina por lo general era negativa: una región dependiente, débil, inferior, incapaz, ineficaz y corrupta.

La famosa declaración de Cardoso de que “el ALCA es una opción y el Mercosur, un destino”, pronunciada en la cumbre del Mercosur de 2001, fue comentada en un artículo del *New York Times* el cual decía explícitamente que el Mercosur se oponía a EE.UU. (Rother, 2001). Henry Kissinger citó este artículo:

Especialmente en Brasil, hay líderes atraídos por la perspectiva de una América Latina unida políticamente que se enfrente a Estados Unidos y el TLCAN [...].

Todo eso tiene elementos de una competencia potencial entre Brasil y Estados Unidos sobre el futuro del Cono Sur de nuestro hemisferio (Kissinger, 2001).

Kissinger mencionó el Mercosur como un “desafío de la política estadounidense” y una “irritación causada por Brasil”. Fred Bergsten, director del Instituto de la Economía Internacional, vio en el Mercosur un peligro evidente para el ALCA.

Según Bill Clinton, no importaba si al Mercosur le gustaba o no, “la integración económica global ya estaba en un *fast track*”. Aunque él dijo que el gobierno estadounidense no tenía ninguna objeción al Mercosur, desde el segundo periodo de su Presidencia, en 1996, la administración norteamericana ha atacado constantemente a Brasil por su creciente cooperación con la Unión Europea y países latinoamericanos y asiáticos. Las declaraciones de funcionarios estadounidenses indicaron con nitidez que EE.UU. tenía el objetivo de encerrar a Chile dentro del TLCAN para prevenir la consolidación del Mercosur. El proceso *fast track* fue iniciado sobre todo para esta meta. La actitud de los años noventa hacia Brasil no ha cambiado con la Presidencia de George Bush, hijo. Así, la conclusión del acuerdo del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) resultó en la publicación en el *New York Times* del artículo “La bebedera del líder brasileño llega a ser una preocupación nacional”, en el que un periodista norteamericano diagnosticó a Lula de alcoholismo (Rother, 2004). Este artículo provocó gran indignación entre la sociedad brasileña.

El año 1996 fue el momento a partir del cual el Mercosur empezó a transformarse de un proyecto hegemónico a uno contrahegemónico. La crisis argentina de 2001 reforzó esta tendencia. Ayudó a Argentina a derrocar al gobierno neoliberal y empujó la profundización de la integración

mercosureña y el alcance del acuerdo del ALCSA. Un ejemplo que ilustra el cambio de la posición del Mercosur respecto de EE.UU. es la propuesta oficial de la administración del presidente Kirchner de Argentina, a Cuba, para que se haga socio del Mercosur. El gobierno anterior, de Carlos Menem, rompió relaciones diplomáticas con Cuba dos veces para complacer a los estadounidenses (Pinheiro Guimarães, 2003). La articulación de un papel más eficaz del Mercosur se facilita por experiencias frustradas de las reformas liberales que han causado el regreso económico y el crecimiento de la pobreza, la desigualdad, la corrupción, el crimen, la deuda y la vulnerabilidad externa.

## La UE y el Mercosur: dualismo de las relaciones

El carácter de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur es consistente con el concepto de relaciones jerárquicas dentro del sistema internacional, pues éstas son, en esencia, duales. Por lo que se refiere a contrahegemonía, las relaciones UE-Mercosur revelan algunas semejanzas en cuanto a la forma de entender los problemas globales y regionales. Muchos políticos en la UE y el Mercosur apoyan el regionalismo y la multipolaridad, con el objetivo de promover un sistema de relaciones internacionales más equitativo y justo. Por lo menos en el plano retórico, abogan por humanizar la interdependencia, de tal modo que se respeten los intereses de los participantes más débiles. La cooperación entre la UE y el Mercosur es un activo estratégico para este último en las negociaciones con el ALCA y la OMC; a la UE le puede ser útil para alcanzar ciertas metas en la OMC. Mientras que Estados Unidos trata al Mercosur como desviación comercial que fortalece el poder de Brasil y quiere destruirlo absorbiéndolo en el ALCA, los europeos están preocupados porque el Mercosur no esté suficientemente institucionalizado para evitar dicha absorción. La UE proporciona ayuda técnica y financiera a las instituciones del Mercosur, implanta programas de ayuda a la sociedad civil de los países que lo integran y contribuye a la consolidación de su mercado regional.

Por otro lado, la UE y el Mercosur no pueden ser socios iguales puesto que la economía del segundo representa sólo una sexta parte de la del bloque europeo. En esencia, no hay diferencia entre los deseos de Estados Unidos y aquellos de la Unión Europea de abrir economías sudamericanas mientras mantienen sus propios mercados cerrados a los productos

agrícolas del Mercosur. EE.UU. y la UE no prestan ninguna atención a las expectativas de los latinoamericanos respecto a la liberalización del mercado agrícola y a la condonación de deuda. No hay divergencia entre los intereses estadounidenses en el ALCA y los europeos en el Eurosur (proyecto de libre comercio trasatlántico entre la UE y el Mercosur propuesto en 1995). El estímulo más fuerte para las negociaciones del Eurosur eran “los miedos de perder el juego al TLCAN”<sup>3</sup> y la intención de “mexicanizar” Brasil y Argentina antes de que Estados Unidos lo hiciera. La UE y EE.UU. gozan de enorme superávit en el comercio con el Mercosur, y harán todo lo posible para mantener sus ventajas, la única diferencia en sus políticas hacia él consiste en menos posibilidades de la UE para ejercer coerción, que obligan a los europeos a pretender que respetan las aspiraciones latinoamericanas de cierta autonomía, algo que en principio EE.UU. no puede aceptar. La necesidad de enfrentar intereses estadounidenses en la región redundan en una política europea más cooperativa hacia el Mercosur. Si Estados Unidos no estuviera en la región, la Unión Europea no desearía que el Mercosur fuera un aliado sólido. Las relaciones entre la UE y el Mercosur se asemejan a las de EE.UU. con la Comunidad Europea; ambas son sociedades de desiguales. La ayuda del socio fuerte es condicional y desaparece cuando el más débil pronuncia con intensidad sus intereses divergentes.

## Conclusión

El regionalismo es motivado por la búsqueda de estabilidad y equilibrio en las relaciones internacionales. El fenómeno puede ser analizado como una tentativa de contrapesar la hegemonía norteamericana. La cada vez mayor integración en la UE y el Mercosur (introducción del euro, la PESCE, ampliación al Este, firma del tratado constitucional; progreso de ALCA, acuerdos sobre la circulación libre de trabajadores, la inauguración del tribunal económico permanente) confirman la opinión de muchos analistas que explican el interés por el regionalismo por la declinación relativa del poder norteamericano, por un lado, y por el creciente unilateralismo de EE.UU., por el otro. Al adoptar un carácter agresivo e imprevisible, y descuidar acuerdos y obligaciones internacionales, el comportamiento

<sup>3</sup> Diego Guelar (embajador argentino en EE.UU.) citado en Campbell, Rozemberg y Svarzman (2000).



## EVOLUCIÓN DE LAS PERCEPCIONES GEOESTRATÉGICAS DE LA UE Y DEL MERCOSUR

Periodo	Problemas regionales comunes	Objetivos estratégicos de integración	Medidas tomadas	Reacción de Estados Unidos
<b>La UE</b>				
1. La posguerra mundial	Destrucción de la II Guerra Mundial	Superación de las consecuencias de la II Guerra Mundial, y de los antagonismos entre Francia y Alemania	Integración sectorial en sectores estratégicos militarmente	Indiferencia
2. La guerra fría	Temor del comunismo entre las élites	Contención del bloque del Este	Integración económica	Apoyo energético
3. La posguerra fría	Dificultades en la explotación del petróleo del Golfo, impredecibilidad del unilateralismo estadounidense	Consolidación del papel de la Europa occidental en la arena internacional	PESC, euro, acuerdos comerciales extraterritoriales, expansión	Resistencia
<b>El Mercosur</b>				
1. PICE (1986-1991)	Inestabilidad de la transición de regímenes militares a gobiernos civiles	Eliminación de las ambivalencias heredadas de los gobiernos militares por el bien de buenas relaciones entre países vecinos	Integración sectorial en industrias económicamente estratégicas	Indiferencia
2. 1990-1998	Exclusión de la vida económica internacional	Mejor inserción en la economía global	Liberalización económica intrazonal, aceptación de la ALCA	Ánimo
3. 1999-presente	Vulnerabilidad y dependencia externas	Alcance de autonomía en los asuntos domésticos y extranjeros	ALCSA, CSN, alianzas económicas con África del Sur, India y México, resistencia a la ALCA	Resistencia

estadounidense provoca una resistencia internacional deseosa de desarrollar un mundo multipolar. Sin embargo, el regionalismo no siempre desafía la hegemonía; de hecho, a veces promueve intereses hegemónicos.

Las historias de la UE y del Mercosur pueden dividirse en tres fases que caracterizan la evolución del sistema internacional, diferentes objetivos de integración y actitudes cambiantes del superpoder. Estas fases corroboran las suposiciones neorrealistas de considerar a la integración como un proceso de ajustes a la aplastante hegemonía internacional o como una medida de resistencia en contra de una hegemonía débil. Las historias de la UE y del Mercosur también validan la hipótesis acerca de las transformaciones de proyectos hegemónicos a contrahegemónicos. Esta transformación refleja los cambios de los objetivos de la integración y de las actitudes de la superpotencia, que han ocurrido junto con la modificación del estatus de la superpotencia y la evolución del sistema internacional.

A pesar del similar patrón de evolución, desde hegemonía hasta contrahegemonía, la naturaleza de las fuerzas externas en el desarrollo de las dos uniones ha sido diferente: en Europa ha sido más geopolítica y en el Mercosur más geoeconómica, lo cual ha repercutido en las políticas emprendidas y en la calidad de la integración. Las metas estratégicas de la integración también han variado; mientras que la UE está buscando equipolencia con EE.UU., los países del Mercosur quieren reducir su dependencia de los “poderes grandes”. Además, la UE y el Mercosur tienen diversos grados de preocupación por el poder estadounidense, los europeos están menos atentos al liderazgo internacional de EE.UU. porque ellos tienen más intereses convergentes y más fuerza para acciones de apalancamiento. En América Latina, las aspiraciones de un orden mundial más equitativo son mucho más intensas porque la región es más vulnerable y dependiente (de Vasconcelos, 2003). Los sudamericanos tienen convincentes razones para la integración como una medida para proteger la capacidad de sus Estados. Sin embargo, la dependencia y vulnerabilidad externa hacen que la integración en el Mercosur sea un proceso plagado de dificultades.

## Bibliografía

Batista, Paulo Nogueira

- 1993 “A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?”, en *Política Externa*, vol. 1, núm. 4, pp. 106-135 [Editora Paz e Terra, San Pablo].

Bertram, Christoph

- 2003 "Multilateralism, Regionalism, and the Prospect for International Order: A View from Germany and Europe", en Helio Jaguaribe y Álvaro de Vasconcelos (eds.), *The European Union, Mercosul and the New World Order*, Frank Cass, Londres, pp. 59-69.

Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne

- 2003a "The Foreign Policies of the Global South: An Introduction", en Jacqueline Anne Braveboy-Wagner (ed.), *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 1-11.
- 2003b "Making Room for the Smallest States", en Jacqueline Anne Braveboy-Wagner (ed.), *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 147-161.
- 2003c "Conclusion", en Jacqueline Anne Braveboy-Wagner (ed.), *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 147-161.

Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne y Michael T. Snarr

- 2003 "Assessing Current Conceptual and Empirical Approaches", en Jacqueline Anne Braveboy-Wagner (ed.), *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 13-30.

Campbell, Jorge, Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman

- 2000 "Argentina e Brasil na década de 1980: entre a cornija e a integração", en Jorge Campbell (ed.), *Mercosul: entre a realidade e a utopia*, Relume Dumará, Río de Janeiro, pp. 31-98.

Chang, Won y L. Alan Winters

- 1999 *How regional blocs affect excluded countries: The price effects of Mercosur*, Center for Economic Policy Research, Londres.

CIA

- 2005 *The World Factbook*, disponible en <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook>

Coatsworth, John H.

- 2006 "Degrees of Latitude: Can US, Latin America Find Common Ground?", en *The Boston Globe*, 15 de enero.

Escudé, Carlos

- 1998 "An Introduction to Peripheral Realism and Its Implications for the Interstate System: Argentina and the Condor II Missile Project", en Stephanie G. Neuman (ed.), *International Relations*

- Theory and the Third World*, St. Martin's Press, Nueva York, pp. 55-76.
- Giplin, Robert  
 2001 *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton.
- Grant, Charles  
 2003 "Europe, Mercosul and Transatlantic Relations: A British Perspective", en Helio Jaguaribe y Álvaro de Vasconcelos (eds.), *The European Union, Mercosul and the New World Order*, Frank Cass, Londres, pp. 46-58.
- Hassner, Pierre  
 2003 "Forward", en Helio Jaguaribe y Álvaro de Vasconcelos (eds.), *The European Union, Mercosul and the New World Order*, Frank Cass, Londres, pp. xi-xv.
- Henning, C. Randall  
 1998 "Systematic Conflict and Regional Monetary Integration: The case of Europe", en *International Organization*, vol. 52, núm. 3, pp. 537-573 [Cambridge University Press, Cambridge].
- Hurrell, Andrew  
 1995 "Regionalism in Theoretical Perspective", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 37-73.
- Kissinger, Henry  
 2001 *Does America need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21<sup>st</sup> century*, Simon & Schuster, Nueva York.
- Kurth, James  
 1996 "America's Grand Strategy. A pattern of History", en *The National Interest*, núm. 43, pp. 3-19 [The National Affairs, Washington].
- Lawrence, Robert Z.  
 1996 *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Brookings Institution, Washington.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto  
 2003 *Brasil, Argentina e Estados Unidos - Conflito e Integração na América do Sul (Da Triple Aliança ao Mercosul 1870-2003)*, Editora Revan, Río de Janeiro.
- Oliva Campos, Carlos  
 2002 "The United States, Latin America, and the Caribbean: From Panamericanism to Neopanamericanism", en Gary Prevost y Carlos Oliva Campos (eds.), *Neoliberalism and Neopanamericanism*:

- The View from Latin America*, Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 3-27.
- Pinheiro Guimarães, Samuel
- 2003 "The International and Political Roles of Mercosul", en Helio Jaguaribe y Álvaro de Vasconcelos (eds.), *The European Union, Mercosul and the New World Order*, Frank Cass, Londres, pp. 102-138.
- Putnam, Robert D.
- 1988 "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, vol. 42, núm. 3, pp. 427-460 [Cambridge University Press, Cambridge].
- Romanova, Z. I.
- 1999 "Glava II. Globalizatsija i regionalizm v Latinskoj Amerike", en *Integratsija v Zapadnom polusharii na poroge XXI veka*, Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia, Moscú, pp. 32-55.
- Rother, Larry
- 2001 "South American Trade Bloc Called Mercosur Under Siege", en *New York Times*, 24 de marzo.
- 2004 "Brazilian Leaders' Tippling Becomes National Concern", en *New York Times*, 9 de mayo, p. 6.
- Secretaría del Mercosur
- s/f <http://www.mercosur.int>
- Souza, Amaury de
- 2003 "Brazil in a Globalsing World", en Helio Jaguaribe y Álvaro de Vasconcelos (eds.), *The European Union, Mercosul and the New World Order*, Frank Cass, Londres, pp. 180-204.
- Vasconcelos, Álvaro de
- 2003 "The European Union and the New Multilateralism", en Helio Jaguaribe y Álvaro de Vasconcelos (eds.), *The European Union, Mercosul and the New World Order*, Frank Cass, Londres, pp. 29-45.
- Wallace, William
- 1995 "Regionalism in Europe: Model or Exception?", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 201-227.