

Los condicionantes externos en los procesos de integración regional*

El rol de Estados Unidos de América ante los casos europeo y latinoamericano

*Eduardo Rivas***

Introducción

En política internacional, los actores ven condicionado su accionar por cuestiones externas e internas, máxime aún, cuando los actores en estudio son organizaciones internacionales, puesto que, conformadas por diferentes Estados, tienen su origen en el accionar externo de éstos.

Ya en el siglo XXI, existen en el mundo más de tres centenares y medio de Organizaciones internacionales¹ y casi la totalidad de los Estados participan en, al menos, una de estas organizaciones.

En el presente trabajo, se estudiarán los procesos de integración que se han ido produciendo tanto en Europa como en América Latina, centrando el enfoque en los casos de la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), poniendo de relieve los condicionantes externos que interactuaron sobre estos procesos

* Trabalho submetido ao Colégio Editorial em julho de 2003, no mesmo mês indicado para publicação.

** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y Máster en Estudios de la Unión Europea por la Universidade da Coruña, España. El presente texto es una reelaboración de parte de la tesis de Maestría presentada en septiembre de 2001 en el Instituto de Estudios Europeos "Salvador de Madariaga" de la Universidade da Coruña.

¹ Las Organizaciones internacionales son "unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros". DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1999, página 44.

integradores, y en especial el rol desempeñado por Estados Unidos de América (EUA) frente a ambos procesos.

Resulta importante analizar el rol desempeñado por Estados Unidos de América en los procesos de integración, porque luego de la Primera Guerra Mundial y, más aún, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se convirtió en una de las mayores potencias del mundo², realidad que se suma a la ideología propia de sentirse designados por un poder divino para determinar y resguardar un orden mundial determinado³, configurando un esquema de relaciones internacionales muy particular⁴.

Y es tan particular, que los EUA, que siempre habían considerado al continente americano como "su" continente, y "sentirse" con capacidad para determinar en él qué se podía hacer y qué no, tras

² "En el siglo XX, ningún país ha influido tan decisivamente, y al mismo tiempo con tanta ambivalencia, en las relaciones internacionales como los Estados Unidos. Ninguna sociedad ha insistido con mayor firmeza en lo inadmisibles de la intervención en los asuntos internos de otros Estados, ni ha afirmado más apasionadamente que sus propios valores tenían aplicación universal. Ninguna nación ha sido más pragmática en la conducción cotidiana de su diplomacia ni más ideológica en la búsqueda de sus convicciones morales históricas". KISSINGER, H., *Diplomacia*, Ediciones B, Barcelona, 1996, página 9.

³ A principios del siglo XX el entonces presidente estadounidense Woodrow Wilson afirmaba en un discurso pronunciado el 13 de junio de 1916 en ocasión de la graduación anual de la Academia Militar de West Point, que "Fue como si en la Providencia de Dios un continente se hubiese mantenido virgen aguardando a un pueblo pacífico que amara la libertad y los derechos del hombre más que ninguna otra cosa, para que llegara a establecer una comunidad de auténtico desinterés". KISSINGER, H., *Diplomacia*, Ediciones B, Barcelona, 1996, página 42.

⁴ Al respecto se afirma en algunos documentos del Pentágono, escritos bajo la dirección de Paul Wilfowitz "El orden internacional está garantizado por los Estados Unidos [...] debemos estar en condiciones de actuar independientemente cuando una acción colectiva no pueda ser lanzada, o en caso de crisis que necesiten una acción inmediata [...] Debemos actuar con vistas a impedir la emergencia de un sistema de seguridad exclusivamente europeo, que podría desestabilizar a la NATO [...] tenemos que convencer a eventuales rivales que no tienen necesidad de jugar un papel importante [...] Todo ello debe ser garantizado por un comportamiento constructivo y una fuerza militar suficiente para disuadir a cualquier nación o grupo de naciones de desafiar la supremacía de EUA [...] Debemos tener en cuenta los intereses de las naciones industrializadas y desalentarlas si tienen la pretensión de oponerse al liderazgo norteamericano, o si tratan de cuestionar el orden económico y político establecido". <http://www.puntofina.cl/>

convertirse en una de las mayores potencias mundiales consideraban, y aún hoy lo siguen considerando, que su área de influencia y acción se extendía, ya no sólo a América Latina, sino también, por una particular interpretación de la *Doctrina Monroe*, a Europa, Medio Oriente, Sudeste Asiático y a todo aquel lugar en donde se cuestionara su rol como potencia o se pusieran en peligro sus intereses económicos⁵.

Por ello, tras la última gran conflagración bélica mundial, EUA encaró una batalla más silenciosa pero no por ello menos dura, emprendió lo que más tarde se denominó la Guerra Fría⁶, o Tercera Guerra Mundial. Esta política fue claramente definida por el presidente estadounidense Harry Truman quien en un mensaje enviado al Congreso el 12 de marzo de 1947, decía: "Creo que Estados Uni-

⁵ En 1915, el presidente estadounidense Wilson sostuvo que "como exigimos un desarrollo sin agresiones y el gobierno no interrumpido de nuestras propias vidas sobre nuestros propios principios de derecho y libertad, rechazamos, venga de donde viniera, toda agresión que nosotros mismos no cometamos. Insistimos en la seguridad siguiendo las líneas del desarrollo nacional que nosotros mismo hemos elegido. Haremos más que esto: también lo exigiremos a otros. No limitaremos nuestro entusiasmo por la libertad individual y el libre desarrollo nacional a los incidentes y asuntos que sólo nos afecten a nosotros. Lo sentiremos por dondequiera que haya un pueblo empeñado en avanzar por estos difíciles caminos de la independencia y el derecho". Woodrow Wilson, mensaje anual al Congreso sobre el Estado de la Unión, 7 de diciembre de 1915. KISSINGER, H., *Diplomacia*, Ediciones B, Barcelona, 1996, página 42. Noam Chomsky definió muy bien el objetivo esencial de la política exterior estadounidense: "Está concebida para crear y mantener un orden internacional en el marco del cual las empresas de los Estados Unidos pueden prosperar, un mundo de «sociedades abiertas», lo que significa sociedades abiertas a las inversiones fructíferas, favorables a la expansión del mercado de exportación y a la transferencia de capitales, así como a la explotación de recursos humanos y materiales por las empresas norteamericanas y sus sucursales locales.

Las «sociedades abiertas», en la verdadera acepción del término, son sociedades que están abiertas a la penetración económica y al control político de Estados Unidos [...] En la percepción de los administradores norteamericanos, el mundo está poblado de enemigos de esta libertad, quienes buscan limitar el libre ejercicio de este derecho fundamental, el derecho de robar y explotar". CHOMSKY, N., *Idéologie et Pouvoir*, EPO, París, 1995, página 9.

⁶ "Esa guerra fría lo fue sólo en cuanto a que no hubo choques directos, declarados y públicos entre estadounidenses y soviéticos. Pero después de 1945, durante esta Tercera Guerra Mundial han muerto en combate siete millones doscientos mil soldados y entre veinticinco y treinta y tres millones de civiles implicados en los mismos". DE LA CUEVA, J., <http://www.basque-red.net/>

dos debe apoyar a los pueblos libres que resisten a las tentativas de sojuzgamiento por minorías armadas, o a las presiones que vienen del exterior. Creo que debemos ayudar a los pueblos libres a forjar su destino con sus propias manos”⁷.

Es en este contexto que comienzan a conformarse durante el siglo pasado, tanto en Europa como en América Latina, los primeros procesos de integración con pretensiones continentales, en el caso europeo, o subcontinentales, en el caso latinoamericano, y EUA tuvo un comportamiento muy diferente ante ambas situaciones, por ello resulta interesante el estudio de estos condicionantes externos, para analizar cómo influyen comportamientos de ese tipo en el desarrollo de estas nacientes Organizaciones internacionales.

No se perderá de vista, sin embargo, los condicionantes internos, que sin duda tienen una gran importancia, quizás mayor que los condicionantes externos, pero se acentuará el estudio en las cuestiones externas a fin de establecer similares parámetros de análisis para ambos procesos integradores.

Quizás las aspiraciones del estudio sean muy ambiciosas, pero hay que planear en grande para poder realizar en grande, ojalá logremos cumplir el objetivo previsto y poder echar un poco de luz sobre los condicionantes externos en los procesos de integración en Europa y América Latina.

Capítulo 1

Los orígenes del integracionismo

Tanto en América Latina como en Europa occidental, los orígenes teóricos de los procesos de integración, se remontan a mucho tiempo atrás a que pudieran ponerse en práctica.

⁷ FONTAINE, A., *Histoire de la guerre froide*, Seuil, vol. I, París, 1992, página 324.

Los proyectos más sólidos al respecto son, en el caso europeo⁸, la idea impulsada por el conde Richard Coudenhove-Kalergi, quien publicó el 17 de noviembre de 1922, su artículo Pan Europa ein Vorschlag⁹ en *Neue Frei Presse* y creó el Movimiento Europeo con el fin explícito de lograr una unión europea plena; capaz de integrar los ideales de los visionarios previos y defender sus valores en el nuevo siglo, lo que habría de permitirle conservar su liderazgo y evitar su conquista por la Rusia bolchevique y por la dominación económica de EUA¹⁰; mientras que en el caso latinoamericano los antecedentes

⁸ La Europa comunitaria no es fruto de una idea original propia del siglo XX sino, por el contrario, es el resultado de un pensamiento, en ocasiones utópico, mantenido a lo largo de los siglos, sin embargo este siglo se caracteriza por ser una etapa en la que la "idea europea" es menos objeto de profundización teórica y más objeto de esfuerzos tendientes a su realización. Es en este marco en el que se inscribe el proyecto del conde Coudenhove-Kalergi, y por ello es reseñado como uno de los proyectos más sólidos de construcción de la integración europea. En tal sentido se pronunció el profesor Rogelio Pérez Bustamante al afirmar que "Entre las declaraciones protagonizadas por los precursores de la Unión Europea ocupa un primer lugar el discurso pronunciado por Víctor Hugo en 1867 con el nombre de «El Porvenir de Europa». Víctor Hugo había presidido el Congreso de la Paz en París y había asistido a lo largo de aquellos años a una secuencia de sangrientos conflictos entre los Estados del Continente, ante lo cual, frente a la Europa dividida, propuso una Europa unida «un día vendrá en que no habrá más campos de batalla que los mercados abiertos al comercio. Se llamará Europa en el siglo XX, será civilización, será familia, unidad de moneda, unidad de sistema métrico, unidad de código [...] La circulación diez veces multiplicada [...] el consumo cien veces multiplicado [...] Un continente fraternal, ese es el porvenir». PÉREZ BUSTAMANTE, R., *El debate sobre el porvenir de Europa*, Madrid, 17 de septiembre de 2001.

⁹ Sostenía el conde Coudenhove-Kalergi, en Pan Europa ein Vorschlag, "Europa como concepto político no existe. Esta parte del mundo engloba a pueblos y Estados que están instalados en el caos, en un barril de pólvora de conflictos internacionales, y en un campo abonado de conflictos futuros. Ésa es la Cuestión Europea: el odio mutuo de los europeos que envenena la atmósfera. [...] La cuestión será resuelta sólo mediante la unión de los pueblos de Europa. [...] El mayor obstáculo a la realización de los Estados Unidos de Europa son los mil años de rivalidad entre las dos naciones más populosas de Pan Europa: Alemania y Francia. [...] El acto de coronación de los esfuerzos pan-europeos será la constitución de los Estados Unidos de Europa sobre el modelo de los Estados Unidos de América. Europa se presentará como una entidad vis à vis los restantes continentes y los poderes mundiales, y dentro de la Federación todos los Estados tendrán el máximo de libertad..." AHIJADO QUINTILLÁN, M., *Historia de la unidad europea...*, Pirámide, Madrid, 1999, página 312.

¹⁰ Con posterioridad al proyecto presentado por el conde Coudenhove-Kalergi, el Presidente del Consejo francés Aristide Briand pronunció el 5 de septiembre de 1929 un

más sólidos corresponden a lo propuesto por Simón Bolívar en la década de 1820, que luego fuera reconocida como “bolivarismo”, cuyo pensamiento se basaba en una Hispanoamérica protegida de Europa y EUA, con vínculos más estrechos con el Reino Unido, pero en una relación más fuerte, propiciada por una América Latina unida¹¹. Aquella idea se plasmó en la convocatoria al Congreso de Panamá de 1824¹², que no logró resultados por las reticencias de EUA y las divisiones internas de los Estados latinoamericanos.

Éstas eran, a grandes rasgos, las propuestas teóricas precursoras más fuertes que propiciaban la integración en ambas zonas mundiales y que marcarían el devenir de los acontecimientos futuros. Sin embargo no eran las únicas existentes sobre el futuro de Europa Occidental y América Latina, también Estados Unidos de América

discurso ante la Asamblea de la Sociedad de las Naciones en la que afirmó: “Pienso que entre los Pueblos que están geográficamente agrupados, como los de Europa, debe existir una suerte de lazo federal. Estos Pueblos deben tener la posibilidad en todo momento de entrar en contacto, de discutir intereses, de tomar resoluciones comunes, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad que les permita hacer frente en cada momento a las circunstancias graves que pudieran sobrevenir. Éste es el lazo que yo querría esforzarme en establecer. Evidentemente, la asociación actuará sobre todo en el dominio económico, que es la cuestión más apremiante, pero estoy seguro que también sobre el punto de vista político o el punto de vista social, el lazo federal, sin tocar la soberanía común de las naciones, podría configurar aquella asociación que estaría bien hecha”. AHIJADO QUINTILLÁN, M., *Historia de la unidad europea...*, Pirámide, Madrid, 1999, página 313.

¹¹ En 1815, en su Carta de Jamaica, Simón Bolívar afirmaba, “Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria”, en tanto que en 1824, en la Convocatoria del Congreso de Panamá ampliaba sus argumentos manifestando que “Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político, pertenece al ejercicio de una autoridad sublime, que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre solo calme nuestras tempestades”. BOLÍVAR, S., *Carta de Jamaica*, 1815, <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/> y BOLÍVAR, S., *Convocatoria del Congreso de Panamá*, 1824. <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/>

¹² Los objetivos de este Congreso eran “mancomunar esfuerzos frente a peligros comunes, a la vez que establecer contactos para decidir conjuntamente frente a los conflictos; establecer un sistema que permita la conciliación en caso de disputas; creación de alianzas que permitan trazar la marcha de las relaciones de América en el mundo”. DALLANEGRA PEDRAZA, L., *Relaciones políticas entre Estados Unidos de América y América Latina...*, Edición del autor, Buenos Aires, 1994.

tenía su propia visión para ambas zonas. Si bien para principios del siglo XIX, cuando en 1823 se formula la Doctrina Monroe, EUA no tenía una pretensión manifiesta sobre Europa¹³, sí la tenía sobre América Latina, aunque con el transcurrir del tiempo esta misma Doctrina se puede utilizar para entender la política estadounidense para con Europa.

La Doctrina Monroe

La Doctrina Monroe, que fuera formulada por el presidente estadounidense James Monroe¹⁴ y cuya explicación sintética es “Améri-

¹³ Es de recordar que en esta época el sistema mundial imperante era el eurocéntrico, con lo cual Europa era el centro del comercio y la política mundial, y EUA estaba más imbuido en la consolidación de su nación, entendida ésta, como ya se dijo, en un concepto americano global, más que en procesos a escala mundial.

¹⁴ “El principio con el que están ligados los derechos e intereses de los Estados Unidos es que el continente americano, debido a las condiciones de la libertad y la independencia que conquistó y mantiene, no puede ya ser considerado como terreno de una futura colonización por parte de ninguna de las potencias europeas. [...] En la guerra de potencias europeas por asuntos que les concernían nunca hemos tomado parte, ni sería propio de nuestra política el hacerlo. Sólo cuando nuestros derechos son pisoteados o amenazados seriamente tenemos en cuenta las injurias o nos preparamos para nuestra defensa. [...] Para mantener la pureza y las amistosas relaciones existentes entre Estados Unidos y aquellas potencias debemos declarar que estamos obligados a considerar todo intento de su parte para extender su sistema a cualquier nación de este hemisferio, como peligroso para nuestra paz y seguridad. [...] Nuestra política respecto de Europa que fue adoptada en la primera época de las guerras que durante tanto tiempo agitaron a ese sector del globo [...] sigue siendo la misma; es decir, no interferir en los intereses internos de ninguna de sus potencias; considerar al Gobierno de facto como el Gobierno legítimo para nosotros; cultivar relaciones amistosas con él y mantenerlas mediante una política franca, firme y humana, respondiendo en todos los casos a las justas solicitudes de todas las potencias y no aceptando injurias de ninguna. Pero con referencia a esos continentes las circunstancias son claras y eminentemente distintas. Es imposible que las potencias aliadas extiendan su sistema político a cualquier parte de uno y otro continente sin amenazar nuestra paz y seguridad; nadie puede creer que nuestros hermanos sureños, si son abandonados a sí mismos, puedan adoptar ese sistema por propia voluntad. Es igualmente imposible, por consiguiente, que nosotros admitamos con indiferencia una intervención de cualquier clase”. Principio de la política exterior de Estados Unidos de no permitir la intervención de las potencias europeas en los asuntos internos de los países del hemisferio occidental; formulado el 2 de diciembre de 1823 por el presidente de Estados Unidos, James Monroe en su mensaje al Congreso de la Unión. DALLANEGRA PEDRAZA, L., *Relaciones políticas entre Estados Unidos de América y América Latina...*, Edición del autor, Buenos Aires, 1994.

ca para los americanos”, fue más tarde claramente explicada por el presidente Calvin Coolidge, en abril de 1927, cuando declamó en un discurso ante el Congreso de la Unión justificando la invasión estadounidense en Nicaragua: “ha quedado [...] perfectamente establecido que nuestro gobierno posee ciertos derechos y algunas obligaciones hacia nuestros propios ciudadanos y sus propiedades, dondequiera que se encuentren localizados. La persona y propiedades de un ciudadano son parte del dominio general de la Nación, aún en el extranjero”¹⁵.

Ahora bien, estas propuestas fueron la base de los orígenes del integracionismo en los casos estudiados, y en este sentido valdría la pena preguntarse por qué no tuvieron éxito cuando fueron planteadas.

Entre las múltiples razones¹⁶ que impidieron, en aquellos tiempos, plasmar tales proyectos en hechos, cabe mencionar que, tanto en América Latina como en Europa, los sentimientos nacionalistas eran muy fuertes, e impedían una labor a favor de la integración, puesto que los Estados estaban más interesados en imponer su propia visión del mundo que en ponerse a trabajar en un proceso de integración. En el caso latinoamericano, donde existía un fervor nacionalista fuerte, pero sin los deseos expansionistas europeos, a esa realidad se debe agregar el accionar que tuvo EUA para con la región, puesto que siempre se encargó de incentivar las diferencias que surgían entre el heterogéneo grupo formado por más de quince Estados¹⁷.

¹⁵ DALLANEGRA PEDRAZA, L., *Relaciones políticas entre Estados Unidos de América y América Latina...*, Edición del autor, Buenos Aires, 1994.

¹⁶ A la mencionada en el texto principal se debe agregar, entre otros, la política económica proteccionista como así también las fuertes disputas políticas intranacionales.

¹⁷ A los efectos del presente trabajo se considerará a América Latina, y su accionar, de manera homogénea, aunque en la práctica había, y aún hoy las hay, grandes diferencias en la región, ya sea de poder -en donde México, Brasil y Argentina eran los más fuertes-, de capacidad económica -los Estados antes nombrados eran los más avanzados- o de relación con EUA -en donde la mayoría de los Estados creían en un proyecto latinoamericano. La actitud argentina fue ambivalente y, en numerosas ocasiones, opuesta a los intereses de sus compañeros de ruta de la región, en tanto era útil a los intereses estadounidenses, quien se regía por el viejo adagio romano: “Divide et impera”-.

Sin embargo, hay un hecho histórico que, por sus consecuencias, marcaría un antes y un después en las ideas integracionistas: la Segunda Guerra Mundial, que marca un quiebre histórico ya que, como consecuencia de ésta, el mundo quedó dividido en dos bloques con proyectos políticos, sociales y económicos distintos.

Capítulo 2

Situación de Posguerra

La posguerra en Europa

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el dominio político y económico de los Estados Unidos de América se acrecentó vertiginosamente, y con él, se produjo un cambio en las relaciones internacionales, que dejaban de guiarse por el eurocentrismo¹⁸, pasando a ocupar EUA el lugar que otrora ocupara Europa¹⁹.

¹⁸ Una de las principales razones, aunque no la única, por la cual Europa comienza a perder peso específico en el concierto mundial de naciones es el proceso de descolonización, que se inicia apenas finalizada la contienda bélica. El Reino Unido perdió la India, que por criterios religiosos se dividió en India y Pakistán; Francia se encontraba en plena descomposición colonial; Bélgica y Holanda estaban cerca de perder sus imperios coloniales, Congo e Indonesia respectivamente. Este proceso tuvo, como reacción natural al juego colonizador europeo occidental, una aproximación al modelo socio-comunista de la Unión Soviética de una gran parte de las nuevas naciones, muchas de las cuales fueron naciendo con problemas internos latentes, generadores de conflictos, provocados por la división geográfica impuesta por los colonizadores, que casi nunca coincidía con los orígenes étnicos-tribales de las poblaciones y sus respectivos territorios. Esta situación, además de acentuar el decaimiento protagónico europeo dio lugar a numerosos conflictos durante la llamada Tercera Guerra Mundial.

¹⁹ "Hacia 1900 el acontecer político en el mundo era dirigido desde Europa. Las grandes potencias europeas, como Reino Unido, Francia, Alemania, Austria-Hungría, Italia, España y otras, determinaban el curso de la política. Estados Unidos no ejercía, en los principios del siglo XX, una política exterior propia. La Rusia zarista, si bien estaba interesada en el acontecer europeo, no tenía influencia determinante sobre el mismo. Los grandes pueblos de Asia y África, como Japón, China y otros, no prestaban apenas atención a los asuntos de Europa, o bien eran colonias o protectorados europeos. [...] Ahora bien ¿cuál era la distribución del poder sobre la Tierra sesenta años más tarde, aproximadamente hacia 1960? En lo que se refiere al poder y a la influencia, Estados Unidos se halla ahora a la cabeza. [...] En segundo lugar se encuentra la Rusia soviética [...] A estos dos gigantescos países les sigue la China roja

Desde los orígenes de la conflagración bélica éste era, claramente, uno de los objetivos estadounidenses, "quienes se veían a sí mismos como el pueblo elegido por Dios para dirigir la política y la economía mundial, debiendo utilizar para ello lo que estuviera a su alcance"²⁰. El entonces Senador estadounidense Harry Truman así lo expresaba cuando definía su política con respecto a la guerra al afirmar que "Si vemos que Alemania está venciendo fácilmente, tenemos que ayudar a Rusia. En el caso contrario, habría que ayudar a Alemania, de manera que se eliminen mutuamente"²¹.

Pero la pérdida del dominio mundial no era la única pérdida que tuvo que afrontar Europa, puesto que, después de la Segunda Guerra Mundial, dos Estados situados más allá de los confines de Europa comenzaron a dirigir su destino: Estados Unidos de América y Unión Soviética (URSS). En adelante, las cuestiones más trascendentales de la política mundial, así como las decisiones de vital importancia para Europa, se decidirían en Washington o en Moscú.

En América Latina, sin embargo, algunos Estados no advirtieron, o no quisieron advertir, este cambio profundo del sistema, debido a que durante todo el período de entreguerras permanecieron insertos en un esquema de relaciones con Europa. Esto se debió principalmente a que América Latina se había beneficiado comercialmente durante la guerra, vendiendo sus productos a Europa²².

como tercera superpotencia. [...] ¿Y cómo es la situación en Europa? La totalidad de su territorio, excluyendo la parte ruso-soviética, es pequeña, aproximadamente 4,9 millones de kilómetros cuadrados. Pero la población de Europa es extremadamente densa, habiendo alcanzado en 1960, los 425 millones de personas, de los que 183 millones pertenecen a las clases activas. A fin de poder calcular el valor de la población, quisiera exponer las cifras de participación de Europa, Estados Unidos y el resto del mundo en la producción industrial. En 1960, Europa participaba en la producción mundial con un veintisiete por cien, la Unión Soviética con un dieciocho por cien. Estados Unidos con un treinta y tres por cien, y el resto del mundo con un veintidós por cien" ADENAUER, K., *Conferencia en el Ateneo de Madrid*, 16 de febrero de 1967, *Revista Política Exterior* N° 82, página 147.

²⁰ NÚÑEZ, J., *La política del imperio*, <http://www2.satnet.net/imperio/imp8.htm>

²¹ KISSINGER, H., *Diplomacia*, Ediciones B, Barcelona, 1996, página 452.

²² Las exportaciones latinoamericanas al inicio de la Segunda Guerra Mundial correspondían a un 6,1 por ciento del total comercializado mundialmente, mientras que al

Los Estados que se encontraban en mejor situación eran Argentina, Brasil y México que, merced a un proceso sustitutivo de importaciones²³, acrecentaron su desarrollo industrial. No obstante,

momento de la finalización de la contienda este porcentaje ascendía al 16,2 por ciento. Sin embargo este crecimiento, tras la finalización de la guerra se detuvo e incluso tuvo una regresión, puesto que las exportaciones latinoamericanas de 1948 significaron el 9,3 por ciento del comercio mundial. AGUIRRE, N. y CRISORIO, C., *Los países del Cono Sur y un largo camino hacia la integración. Las relaciones con Europa*, en Historia y perspectiva de la integración latinoamericana, Asociación para la Unidad de Nuestra América (AUNA), Morelia, 2000, página 144.

²³ La aspiración de industrialización cobró fuerza en América Latina debido a la necesidad de proveer los mercados internos y de mantener un balance en el comercio internacional. Además, por el hecho positivo de que podía representar un elemento dinámico que proveyera un nuevo impulso a las economías de la región. La forma que adquirió en estas circunstancias la promoción de la industria fue la de sustitución de importaciones. Ésta fortaleció el crecimiento de los países de la región en los años de post-guerra y redujo los porcentajes que representaban las exportaciones y las importaciones en el Producto Interno Bruto. Entre finales de la década de los veinte y mediados de la de los sesenta el coeficiente de importaciones de la región descendió de 30% a 9% y el de exportaciones de 31% a 14%, mientras que la industria elevó su participación en el producto interno de 13% a 23%. En relación con la composición de las importaciones, la parte correspondiente a los bienes de consumo cayó de 46% a 18%, en tanto que aumentó de 54% a 83% la de los productos intermedios, combustibles y bienes de capital. Como sostiene Jorge González Izquierdo, "Se instrumentó una política de protección a la producción interna de altos niveles arancelarios y/o prohibición para las importaciones de bienes de consumo final; y de bajos niveles o liberación completa a la importación de bienes intermedios y de capital. En el aspecto financiero se concedió crédito a tasas de interés subsidiadas y en lo fiscal se estableció un sistema de estímulos tributarios a la inversión y/o reinversión. El precio de la energía se fijó, en la mayoría de los casos, a niveles subsidiados que no reflejaban su costo de oportunidad, en tanto que la legislación social y laboral encarecía el costo de la mano de obra. Como resultado, la industria nació y creció en base al mercado interno. El sistema de protección e incentivos descrito hizo más rentable a ojos del empresario vender en el mercado interno que tratar de exportar. Además, la dimensión de este mercado aunado al hecho que el proceso mismo permitió el aislamiento tecnológico del exterior impidió el uso de las ventajas comparativas, de la especialización y de economías de escala, derivando en una estructura de costos poco competitiva a nivel internacional. La agricultura y las exportaciones fueron los grandes discriminados. Con el correr del tiempo la estrechez del mercado interno se convirtió en la limitante principal para el desarrollo del proceso de sustitución de importaciones hacia fases más complejas. Surgió entonces la alternativa de la integración que, a través de sus fases primarias de desarrollo, permitiría expandir el mercado interno. La creación de zonas de libre comercio, uniones aduaneras, etc. respondía a esa concepción". GONZÁLEZ IZQUIERDO, J., *Prioridades y opciones para la integración latinoamericana: una aproximación*, <http://www.cefir.org.uy/>

la finalización del conflicto trajo como resultante el retorno del mercado mundial libre y la competencia, lo que perjudicó el comercio de la región. Frente a esta situación y la orientación que EUA impulsaba hacia otros temas de su mayor interés, como la reconstrucción europea y el "problema del comunismo" -en cuyo último caso, recrudesció las presiones intervencionistas en la región-, América Latina no supo presentar una posición alternativa común.

En Europa, mientras tanto, ya comenzaban a aflorar nuevamente los partidarios de una unión europea, ahora teniendo como argumento más fuerte el mantenimiento de la paz conseguida tras la guerra. Entre los seguidores de esta idea se encontraba Winston Churchill, quien en su célebre discurso pronunciado en la Universidad de Zúrich, Suiza, el 19 de septiembre de 1946 alentó el desarrollo de los movimientos europeos al exponer la necesidad de crear "un germen de Estados Unidos de Europa"²⁴. Cabe señalar que, ya en esta época, existían entre los partidarios de la construcción europea dos concepciones opuestas: la primera, que buscaba una cooperación entre los Estados, caracterizada por el respeto y mantenimiento de su soberanía, instituciones permanentes desprovistas de un poder de decisión y variedad en cuanto al número de Estados participantes, cuyo principal impulsor era el Reino Unido; y la segunda, que buscaba la integración, posición pregonada por Francia, cuyas principales

²⁴ "Yo deseo hablar de la tragedia de Europa [...] Este noble continente es la cuna de todas las razas, de donde surgen los pueblos occidentales, es la fuente de la fe y de la moral cristiana, es el origen de todas las religiones, de todas las cortes, las filosofías y las creencias de los tiempos antiguos y modernos. Pero Europa está partida por las pasiones nacionalistas que destruyen la paz y encubren la esperanza de la humanidad [...] ¿Cuál es el remedio soberano? Rehacer la textura de Europa o de la mayor parte de ella y crear un edificio donde se pueda vivir en paz, en seguridad y en libertad. Debemos establecer una suerte de «Estados Unidos de Europa» [...] El primer gesto de los Estados Unidos de Europa, la primera medida a tomar, será crear un Consejo Europeo. Francia y Alemania deben tomar de modo urgente la iniciativa. Gran Bretaña y la Commonwealth, la poderosa América y yo espero que Rusia soviética, deben ser los amigos y garantes de esta nueva Europa y deben defender su derecho a vivir. Así yo digo: Hagamos Europa" CHURCHILL, W., *The tragedy of Europe*, The Times, 20 de septiembre de 1946.

características eran la cesión parcial de soberanía, al despojarse los Estados de ciertas competencias en beneficio de una autoridad común, es decir, instituciones dotadas de poderes efectivos e inmediatos, y participación del mismo número de Estados en aquellas organizaciones a que dieran lugar. Esta confrontación ideológica se prolongaría hasta nuestros días, en los que si bien hay una mayor tendencia en favor de la segunda concepción, ésta no es determinante.

Las declaraciones de Churchill se producían cuando el Viejo Continente, donde se desarrollaron la mayor cantidad de las batallas, había quedado devastado. Tras la capitulación de las fuerzas del Eje en el año 1945, comenzaban a formarse nuevos gobiernos en los distintos Estados, y las fuerzas comunistas de algunos de ellos, Francia e Italia por ejemplo, ocupaban puestos de gobierno. Esto ocupó la atención de EUA, porque era una situación que no podía tolerar, puesto que la alianza de trabajadores y campesinos forjada en la lucha antifascista, con sus ideas democráticas y radicales, sumada a los partidos comunistas, podría abrir el camino al desembarco de la URSS y su proyecto en Europa Occidental²⁵.

Para evitar esta posibilidad, EUA entendía que se debía combatir la pobreza, puesto que las semillas de los regímenes totalitarios se alimentan, según esta visión, de la miseria y la necesidad, puesto que “éstos se esparcen y crecen en el diabólico suelo de la necesidad”, y sobre esa base, grupos comunistas podrían “organizar la necesidad” e intentar implantar regímenes comunistas en Europa occidental.

²⁵ “Esta situación se precipitó cuando, por iniciativa del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), tuvo lugar, en septiembre de 1947, una reunión en Szklarska Poręba (Polonia) de los representantes de los Partidos Comunistas de nueve Estados europeos. Acudieron a la cita los siete partidos de la región central y oriental -faltó el partido albanés- y, además, los dos partidos más importantes de la occidental: el francés y el italiano. En esta reunión se tomó la decisión de crear una oficina de información, destinada a servir de órgano de enlace entre los diversos Partidos Comunistas (Kominform). Los Estados occidentales interpretaron inmediatamente que se trataba de volver a la Komintern, la Internacional Comunista, que había sido disuelta en 1943, precisamente por las prevenciones que despertaba. También juzgaron que era un síntoma de endurecimiento y que se trataba de crear un instrumento al servicio de la política soviética”. <http://www.artehistoria.com/>

Esta argumentación era la lógica de pensamiento que llevaba adelante el Presidente Truman, cuando planteaba la "solución" al surgimiento de regímenes comunistas en Europa occidental con expresiones dialécticas propias de la escuela wilsoniana estadounidense tales como "libertad u opresión" o "ellos o nosotros".

Asimismo afirmaba que "Estados Unidos, junto con otras naciones, podría sufrir las consecuencias de un deterioro global si Europa no se recuperaba", y agregaba: "la recuperación europea es esencial para el mantenimiento de una civilización en la que el modo de vida norteamericano tiene sus raíces", puesto que si Europa occidental se volvía comunista, "podría también forzarnos a modificar nuestro propio sistema económico y a privarnos, por el bien de nuestra seguridad, de nuestras libertades y privilegios"²⁶. Estas declaraciones tenían como contexto las luchas que se llevaban a cabo durante finales de la década del '40 en Grecia y Turquía entre sus gobiernos y las guerrillas comunistas, ya que la lógica de pensamiento estadounidense era que si ambos Estados caían ante los comunistas, entonces Europa, el norte de África, Irán y Medio Oriente estarían amenazados de correr la misma suerte.

Sin embargo había algunos hechos que parecían no darle la razón a EUA.

Por ejemplo se puede contrastar que Stalin redujo, al acabar la Segunda Guerra Mundial, los efectivos de las fuerzas armadas de once millones y medio de soldados a menos de tres millones para finales de 1947; o que la URSS diera instrucciones a los partidos comunistas de Francia e Italia para que den apoyo y participen en los gobiernos de coalición que entonces se conformaban en dichos Estados. Esta realidad era asumida por George Kennan, entonces asesor presidencial estadounidense, cuando afirmaba que "no nos amenaza el poder militar soviético, sino su poder político"²⁷.

²⁶ <http://www.puntofinal.cl/>

²⁷ DE LA CUEVA, J., <http://www.basque-red.net/>

Pero pese a esto, o quizás motivado por ello, se generó en EUA un estado de opinión contrario al accionar soviético, se desató una verdadera histeria anticomunista²⁸.

Queda claro que se había creado un cuadro ideológico muy definido en contra del comunismo soviético. Esto es, ni más ni menos, lo que se creó: una corriente de pensamiento que sostenía que “el fantasma del comunismo”, encarnado en la URSS, se lanzaría a una conquista mundial que comenzaría en Europa y no acabaría hasta ocupar todo el mundo.

La posguerra en América Latina

Esta situación repercutió también en América Latina, ya que se estableció un sistema de relaciones intrabloque de gran rigidez. Esto significó que el grado de permisividad a las actitudes autónomas fue muy bajo, y cualquier actitud adoptada por algún miembro del sistema en este sentido, era inmediatamente sancionada, a efectos de evitar fisuras dentro del bloque.

Hubo varios intentos de autonomía heterodoxa²⁹ dentro de la región latinoamericana, provocando la intervención abierta, y en algunos casos en forma velada, de EUA, por lo que los estadounidenses

²⁸ Un aspecto de primera importancia para comprender a los Estados Unidos de fines de los cuarenta y durante los cincuenta es el fenómeno de la histeria anticomunista. No fue un fenómeno nuevo, pues ya había existido, en 1919-1920, tras la Primera Guerra Mundial. En realidad esa histeria anticomunista nació antes del final del conflicto e incluso del estallido de la Guerra Mundial. La HUAC -“House on Un-American Activities Committee”-, es decir, el comité parlamentario para perseguir las actividades “antiamericanas” fue establecido en 1938, y en 1940 se aprobó la Smith Act persecutoria de los defensores del comunismo; éstos eran los momentos en los que el comunismo soviético parecía un aliado firme de los nazis. Sin embargo, fue en la posguerra cuando todas esas actitudes se mostraron más peligrosas en la vida política y cultural norteamericanas. Lo peor, sin embargo, del ambiente creado por la histeria anticomunista fue que contaminó el debate político e impidió la difusión e incluso la subsistencia de cualquier causa progresista que pudiera ser acusada, por remotamente que fuera, de vinculación con el comunismo soviético.

²⁹ A los efectos del presente trabajo se entenderá como autonomía heterodoxa a la capacidad de los Estados latinoamericanos de establecer una política exterior de gobierno al margen del pensamiento estadounidense. Por oposición, se entenderá por autonomía ortodoxa, la política exterior adoptada por los países latinoamericanos en consonancia con la postura estadounidense correspondiente.

ses realizaban en América Latina lo que no podían llevar a cabo en Europa. En consecuencia, los Estados latinoamericanos carecían de viabilidad individual como para adoptar actitudes autónomas. Argentina, Brasil y México eran en realidad los únicos que contaban con un relativo grado de viabilidad individual, mientras que el resto de los Estados latinoamericanos, se encontraban dentro del grado de viabilidad colectiva o de no viabilidad individual, por lo menos en el corto y mediano plazo.

En estos años, a nivel internacional, vieron la luz diversas Organizaciones internacionales, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creada el 25 de junio de 1945 como consecuencia de la Conferencia de San Francisco, EUA, que reemplazó a la Sociedad de Naciones creada tras la Primera Guerra Mundial; el Sistema Monetario Internacional, integrado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) devenido más tarde en el Banco Mundial, creados ambos el 27 de diciembre de 1945 en la Conferencia de Bretton Woods, EUA. Además, y producto de negociaciones multilaterales se estableció el Acuerdo General sobre los Tratados Aduaneros (GATT, por su nombre en inglés), cuya primera Ronda de negociaciones se desarrolló en Ginebra, Suiza, en 1947.

El Plan Marshall

Pero para EUA el tema de preocupación central era Europa, y allí necesitaba un hecho concreto en el cual basar su política de intervención en la región; por eso, cuando la URSS apoyó la caída del gobierno checoslovaco e impulsó el ascenso de los grupos comunistas al poder en Praga, encontró, con el argumento de proteger a los Estados euro occidentales amenazados³⁰, la justificación que estaba buscando para su accionar.

³⁰ El Consejo Nacional de Seguridad estadounidense (NSC, por su nombre en inglés) afirmaba que "Las fuerzas del mal no solamente amenazan nuestra República, sino la propia civilización. El asalto contra las instituciones del mundo libre es universal y

El 17 de marzo de 1948 el presidente Truman dirigió un mensaje al Congreso estadounidense en el que afirmó "La Unión Soviética y sus agentes han destruido la independencia y el carácter democrático de toda una serie de naciones en Europa del Este y Central [...] Es este despiadado curso de acción, y el claro designio de extenderlo a las naciones que aún permanecen libres en Europa, lo que ha llevado a esta crítica situación de la Europa actual. La trágica muerte de la República de Checoslovaquia ha mandado una ola de shock al mundo civilizado [...] Hay tiempos en la historia del mundo donde es mucho más sabio actuar que titubear. Hay ciertos riesgos involucrados en la acción, eso siempre es así. Pero hay mucho más peligro en fallar en la acción"³¹, y a continuación, Truman pidió la aprobación del Programa de Recuperación Europeo (ERP, por su nombre en inglés), más conocido como Plan Marshall, por ser el general George Marshall quien lo formuló.

Sin embargo, había más razones, no menos importantes, aunque menos publicitadas que justificaban este programa económico, y así lo explicaba el Subsecretario de Estado estadounidense Dean Acheson ya en noviembre de 1944. "Lo más importante son los mercados; tenemos que procurar que los productos de este país sean usados y que se vendan", y añadía "no podemos tener empleo para todos y prosperidad en los Estados Unidos sin los mercados del exterior"³².

En el mismo sentido se pronunciaba Will Clayton, uno de los responsables de la secretaría encargada de la diagramación de un plan de recuperación de Europa, quien apoyaba el otorgamiento de ayudas económicas a Europa ya que para él "Estados Unidos no podrá prosperar si el mundo sigue siendo una casa de pobres"³³, es decir, EUA no tiene amigos sino sólo intereses. Estas declaraciones ponían de manifiesto el objetivo real del Plan Marshall, que luego quedó claramente expuesto cuando fue llevado a la práctica.

nos impone, en función de nuestro propio interés, la responsabilidad de ejercer un liderazgo mundial". DE LA CUEVA, J., <http://www.basque-red.net/>.

³¹ <http://www.artehistoria.com/>

³² DE LA CUEVA, J., <http://www.basque-red.net/>

Capítulo 3

La Integración Europea

El 3 de abril de 1948 el Congreso de Estados Unidos votó el Plan Marshall que permitía la ayuda al Viejo Continente, ayuda que se dividía en 10% en préstamos y el 90% restante mediante donaciones.

En total, desde 1948 hasta 1952, Europa obtuvo 13.000 millones de dólares (alrededor de 130.000 millones de dólares actuales) repartidos de forma muy desigual: el Reino Unido obtuvo el 24%; Francia el 20%; Italia el 17%; Alemania Occidental el 10%, los Países Bajos el 8%, Austria 5,4%³⁴, mientras que el resto se repartió entre Bélgica, Suiza y Grecia, entre otros³⁵. Las proporciones cambian si se tiene en cuenta tan sólo las donaciones, por cuanto los Estados que se consideraban más amenazados por el comunismo y que vivían una situación más crítica, Francia e Italia, recibieron una proporción ligeramente superior que el resto de los Estados beneficiados por el Plan Marshall.

Ahora bien, cabe preguntarse por el destino que se dio a este dinero, el que se debía utilizar, y de hecho se utilizó, para la compra de bienes de capital y manufacturas estadounidenses³⁶, en detrimento de otros Estados que, previo a la Segunda Guerra Mundial, tenían acuerdos económicos de preferencia con algunos beneficiarios de este Plan, entre ellos Argentina, que tenía un acuerdo preferencial con el Reino Unido para la venta de carnes y derivados. Sin dudas, detrás del objetivo declarado de evitar que Europa Occidental cayera bajo las manos del "oso" soviético, se escondía uno más vital para EUA: que Europa Occidental se sometiera a las garras del "águila" estadounidense.

³³ DE LA CUEVA, J., <http://www.basque-red.net/>

³⁴ <http://www.artehistoria.com/>

³⁵ Cabe señalar que España, que se encontraba bajo la dictadura del general Francisco Franco, no fue invitada a tomar parte de este Plan.

³⁶ "Las compras fueron repartidas en un 27,3% para materias primas; un 26,5% para ayuda militar; un 13,3% para trigo; un 12,5% para otros alimentos y abonos; un 12,5% para productos petrolíferos; un 5,5% para productos metalúrgicos no féreos y un 2,3% para productos siderúrgicos". <http://www.artehistoria.com/>

Pero la propuesta del Presidente Truman, en lo concerniente a política exterior, y en especial su relación con la URSS, era de contención, con lo que se excluía cualquier enfrentamiento bélico declarado entre las dos superpotencias, con lo cual no podía ser la administración estadounidense quien se encargara de la aplicación del programa puesto que esto sería tomado por parte de los soviéticos como una velada incitación.

EUA optó por actuar detrás de escena impulsando su modelo de organización política y económica para Europa³⁷, es decir, plasmaba en hechos lo que en el discurso se decía combatir, que era la intromisión de terceros en las cuestiones europeas. Por eso se fomentó la creación, el 16 de abril de 1948, de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que sería la encargada de distribuir la “ayuda”, pero esta organización no limitó su papel a ese terreno, sino que en forma inmediata, a partir de 1950, lo extendió a la liberalización comercial³⁸. Ya desde su Preámbulo, la OECE pregonaba que “una economía fuerte y próspera es esencial para salvaguardar las libertades y acrecentar el bienestar general, lo cual contribuirá al mantenimiento de la paz”.

³⁷ “Este modelo se levantaba sobre tres pilares: el *taylorismo*, que mediante la mecanización y la producción en largas series o escalas permitía reducir los costes y en consecuencia los precios de los bienes finales; el *fordismo*, como mecanismo por el que mayores ingresos llevaban a más consumo, lo que favoreció el crecimiento auto sostenido mediante la distribución de la renta y el alza apreciable de los salarios en particular; y el *keynesianismo*, que sostenía la demanda global y, a través de algún intervencionismo público y un cierto papel de los sindicatos en el juego económico, producía una regulación del funcionamiento del sistema. La democracia política y el *american way of life* serían las herramientas para parar al comunismo en los países occidentales europeos”. AHIJADO QUINTILLÁN, M., *Historia de la Unidad Europea...*, Pirámide, Madrid, 1999, página 179.

³⁸ “El 18 de agosto de 1950 y por presión estadounidense, se adoptó un «Código de Liberación de Cambios», que preveía la liberación de contingentes de importación, que fue la antesala para que, un mes más tarde, se creara la Unión Europea de Pagos”. Esta política se encuadra dentro del proyecto general, ya mencionado, de propiciar mejoras económicas para ofrecer una situación económica tal que hiciera del capitalismo una opción más interesante que el comunismo. Sin embargo, una vez más existía un objetivo no declarado explícitamente en este accionar: la liberalización comercial traía consigo un mejor terreno para la expansión mundial de las grandes empresas estadounidenses”. <http://www.basque-red.net/>

De esta manera se sentaron las bases para todo un conjunto de iniciativas posteriores.

Estos eran dos de los vértices sobre los que se asentaba la política exterior estadounidense en relación a Europa, aunque, en parte, también puede ser aplicable a América Latina: una alternativa ideológica y económica más atractiva y exitosa que el socialismo de Estado; instituciones internacionales cooperativas, creadas con el objetivo de restaurar el liberalismo de una forma más moderada y flexible que antes de la contienda bélica; y una alianza militar capaz de estabilizar la región y contener a la URSS.

En este sentido, e impulsado entre bambalinas por EUA, se firmó en marzo de 1948 el Tratado de Bruselas, que dio lugar a la creación de la Unión Occidental (UO)³⁹, que fue el primer tratado europeo durante la Guerra Fría, mediante el cual los signatarios se comprometían a repeler cualquier agresión, “viniera de donde viniera”; y fue entre bambalinas, porque su firma dio el puntapié inicial para la conformación de una alianza militar euro-atlántica destinada a promover la seguridad de las potencias democráticas liberales, que en abril de 1949 ve la luz como Tratado de la Organización del Atlántico Norte (NATO, por su nombre en inglés)⁴⁰.

A la par de estos acontecimientos otros hechos importantes en el camino de recuperación europeo tras la Segunda Guerra Mundial volvían a recobrar su ímpetu, éstos fueron los diversos planes para la unión, la federación y la integración de Europa. En este sentido se reunió en La Haya, Países Bajos, en 1948 el denominado “Congreso

³⁹ En 1954, con la entrada de nuevos miembros y reformando sus instituciones, se transformó en la Unión Europea Occidental.

⁴⁰ “La política de creación de pactos militares de defensa impulsada por EUA se hizo a escala mundial y así surgieron el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, también conocido como Pacto de Río) en 1947 en América Latina; el ANZUS (formado por Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos) en 1951 en el Pacífico sur; el OTASE (Organización del Tratado del Sudeste Asiático) en 1954 en el sudeste asiático; y el CENTO (Organización del Tratado de los Países del Centro; antiguo Pacto de Bagdad) en 1954 en Oriente Medio”. <http://www.puntofinal.cl/>

de Europa"⁴¹, donde se sientan las bases para la constitución, en marzo de 1949, y como foro para la discusión de los problemas europeos generales, del Consejo de Europa⁴², uno de cuyos mayores logros fue la realización de la "Convención Europea de los Derechos Humanos", firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Tras la Segunda Guerra Mundial, pese a todos los cambios producidos en Europa en los terrenos político, económico y militar, había un hecho que aún no había cicatrizado y que actuaba como impedimento para cualquier proyecto de integración a largo plazo, a escala continental. La mala relación franco-germana era un escollo muy difícil de superar, por lo que al no encontrar una solución definitiva a esta cuestión, las ideas no pasaban de ser tan sólo ideas, sin visos de poder llevarse a la práctica.

⁴¹ Este Congreso, desarrollado del 7 al 10 de mayo y del que formaban parte las dos tendencias sobre la construcción europea ya reseñadas, que contó con la presencia de personalidades tales como Churchill, Blum, Spaak, Reynaud, Coudenhove-Kalergi y Brugmans, adoptó un "Mensaje a los Europeos" en el que se sostenía: "Ninguno de nuestros países puede pretender una defensa seria de su independencia. Ninguno de nuestros países puede resolver solo los problemas que tiene la economía moderna. En defecto de una unión, libremente consentida, nuestra anarquía presente nos conducirá a la unificación forzada, por la intervención de un imperio bajo la ocupación. Es necesario la formación de una Europa unida a la libre circulación de hombres, de ideas y de bienes, la adopción de una Carta de Derechos del Hombre, la constitución de una Corte de Justicia y la creación de una Asamblea Europea, donde estén representadas las fuerzas vivas de todas las naciones". PÉREZ BUSTAMANTE, R., *Historia Política de la Unión Europea 1940 - 1995*, Dykinson, Madrid, 1995, página 72.

⁴² El Consejo de Europa, conformado por el Reino Unido, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, se creó el 5 de mayo de 1949 en Londres, y en su Estatuto enunciaba sus objetivos "Los gobiernos [...] persuadidos que la consolidación de la paz, fundada sobre la justicia y la cooperación internacional es de interés para la preservación de la especie humana. Defensores de los valores espirituales y morales que son patrimonio común de sus pueblos y que son el origen de los principios de libertad individual, libertad política y preeminencia del Derecho sobre los que se funda toda democracia verdadera. Convencidos que para salvaguardar este ideal [...] y favorecer el progreso social y económico es necesario que una unión más estrecha se imponga entre los países europeos que tienen los mismos sentimientos. Deciden constituir un Consejo de Europa que comprenda un Comité de Representantes de los Gobiernos y una Asamblea Consultiva". PÉREZ BUSTAMANTE, R., *Historia Política de la Unión Europea 1940 - 1995*, Dykinson, Madrid, 1995, página 74.

Pero la situación comenzó a resolverse cuando, hacia finales de la década del '40, las tropas aliadas que ocupaban el territorio alemán decidieron comenzar la retirada. Francia, una de las potencias ocupantes como consecuencia de los Acuerdos de Potsdam de agosto de 1945, reclamaba, en ese momento, determinadas garantías de seguridad por parte de la República Federal de Alemania, de reciente creación, para entregar su territorio bajo custodia. Aparte de la cuestión del Sarre, territorio ocupado por Francia, en 1949 todavía quedaba por resolver quien se haría cargo del territorio del Ruhr, antiguo centro de la industria pesada alemana⁴³.

El nacimiento de la Europa comunitaria

Es en este contexto que Jean Monnet⁴⁴ propone al Ministro francés de Asuntos Extranjeros, Robert Schuman, "someter la totalidad de la producción francesa y alemana de carbón, hierro y acero,

⁴³ La enorme capacidad productiva de la región hizo que durante la I Guerra Mundial y nuevamente durante la II Guerra Mundial se convirtiera en el centro de la fabricación de productos bélicos de Alemania. Francia y Bélgica ocuparon la región desde 1923 hasta 1925 con el pretexto de que Alemania no había pagado las indemnizaciones por los daños de la guerra. Aproximadamente un tercio de las instalaciones industriales de la región fueron destruidas por los bombardeos de los aliados en la etapa final de la II Guerra Mundial. Después de la guerra, se establecieron restricciones a la producción industrial alemana, y la región estuvo bajo el control de una fuerza internacional desde 1949 hasta 1952, en que se creó la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, precursora de la Unión Europea), y se levantaron las restricciones a la producción industrial en Alemania.

⁴⁴ Jean Monnet desde 1919 hasta 1923 fue Secretario General de la Sociedad de Naciones. Se ocupó de asuntos financieros internacionales durante las décadas de 1920 y 1930 y en 1939 pasó a formar parte del Comité de Coordinación Económica franco-británico, que se ocupaba de la producción de bienes y servicios durante la Segunda Guerra Mundial. En junio de 1943, Monnet pasó a formar parte del Comité de Liberación Nacional Francés, sirviendo en el movimiento por la Francia Libre en Argel y Londres. Tras la guerra participó en la creación del plan de recuperación económica francés, que pretendía reconstruir el país gracias al aumento sistemático de la producción. Durante una estada anterior en EUA, "colaboró directamente con los consejeros del Presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt, Harry Hopkins, John Mc Clay y George Marshall, participando directamente de la génesis de los Acuerdos de Bretton Woods, siendo uno de los redactores del «Victory Program», tal y como documenta el Balance Sheet para 1941 y 1942". DE LA CUEVA, J., <http://www.basque-red.net/>.

a una organización abierta a los demás Estados europeos, a una Alta Autoridad comunitaria”⁴⁵.

Es decir, la vieja idea de la construcción política de Europa fue la que posibilitó, con el apoyo explícito de EUA⁴⁶, la solución a largo plazo de un problema de larga data⁴⁷. Schuman confiaba en que este proceso generaría “necesariamente la primera etapa de una confederación europea”⁴⁸.

⁴⁵ Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950. <http://www.europa.eu.int/>

⁴⁶ EUA tomó la determinación de dejar que Francia ejerciera el liderazgo de la cuestión alemana. El 15 de septiembre de 1949 Dean Acheson transmitió a Robert Schuman dicho encargo. Asimismo Konrad Adenauer en la Conferencia ya citada afirmó, refiriéndose a la posible unión política europea “No debe creerse que la unificación política de Europa nos colocaría en contraposición a Estados Unidos, sino todo lo contrario. El secretario de Estado, John Foster Dulles y su sucesor, Christian A. Herter, siempre han presionado para que se realizara la unificación política de Europa. Los intereses de Europa y los de Estados Unidos no siempre son idénticos, y los países europeos han de ser colocados, mediante la unificación de Europa, en la posición de poder hacer valer también sus intereses. Lo esencial y lo fundamental, es decir, la conservación de la libertad y de la paz como los más altos valores de la humanidad constituyen una meta, lo mismo en Estados Unidos que en Europa”. ADENAUER, K., *Conferencia en el Ateneo de Madrid*, 16 de febrero de 1967, *Revista Política Exterior* N° 82, página 147.

⁴⁷ Afirmaba Monnet en sus Memorias que “Los espíritus europeos se cristalizan sobre un objetivo simple y peligroso: la guerra fría [...] Esta perspectiva crea una rigidez de pensamiento [...] Ello conducirá a un choque [...] De este choque nacerá la guerra. Hay que cambiar el espíritu de los hombres. Las palabras no sirven. Hay que pasar a la acción. [...] La superioridad industrial alemana y su producción de acero es un hándicap para la actuación francesa. Con Alemania en expansión, Francia acabará con una producción limitada protegida [...] Hay que buscar una solución conjunta”. PÉREZ BUSTAMANTE, R., *Historia Política de la Unión Europea 1940 - 1995*, Dykinson, Madrid, 1995, página 79.

⁴⁸ “Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz. Europa no se construyó y hubo la guerra. [...] La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania. [...] La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas. [...] De este modo se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas. Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de

La Declaración Schuman⁴⁹, que se realizó exactamente cinco años después de la capitulación alemana, dato que no debe pasar desapercibido en la construcción europea tan afecta a la simbología, invitó a Alemania Occidental y a los restantes Estados democráticos liberales europeos a poner en común la producción del carbón y del acero bajo el mando de una Alta Autoridad de carácter supranacional⁵⁰.

Esta declaración rindió sus frutos y comenzaron las negociaciones para llevarla a cabo, negociaciones que se vieron muy marcadas por el estallido de la Guerra de Corea. Sin embargo se plasmaría con la firma en París, el 18 de abril de 1951⁵¹, del Tratado constitutivo de la **Comunidad Europea del Carbón y del Acero** (TCECA), que señalaba en su preámbulo: "Resueltos a sustituir las rivalidades

una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz". Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950. <http://www.europa.eu.int/>

⁴⁹ "Las propuestas Schuman son revolucionarias o no son nada. Su principio fundamental es la delegación de soberanía en un ámbito limitado, pero decisivo. Un plan que no parta de este principio no puede aportar ninguna contribución útil para solucionar los grandes problemas que nos debilitan. La cooperación entre las naciones, por importante que sea, no resuelve nada. Lo que es necesario buscar, es una fusión de los intereses de los pueblos europeos, y no simplemente el mantenimiento del equilibrio de estos intereses". MONNET, J. <http://www.eurosur.org/>

⁵⁰ Esta propuesta contó con el apoyo del Canciller alemán occidental Konrad Adenauer, quien dos meses antes abogaba por una unión económica franco-alemana, previa devolución del Sarre a Alemania Occidental, y al tomar conocimiento de la propuesta de Schuman afirmó que éste era el punto de "partida hacia la realización de una estructura federativa de Europa". También se pronunció a favor de la propuesta el Secretario de Estado estadounidense, al ser informado por Monnet y Schuman del contenido del proyecto el día anterior a ser anunciado. Sin embargo Schuman sabía que el Reino Unido no iba a aceptar el convite, y así lo afirmaba: "La autoridad del Parlamento británico no admitiría otra superior a la de los órganos de la Commonwealth que no reconocen autoridad supranacional a los órganos europeos [...] Además el principio de la Unwritten Constitution predomina frente a la formulación de un Tratado de cesión de la soberanía. ¿Cómo pueden imaginarse los ingleses ser prisioneros de un texto escrito?". PÉREZ BUSTAMANTE, R., *Historia Política de la Unión Europea 1940 - 1995*, Dykinson, Madrid, 1995, página 80.

⁵¹ Los firmantes del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero fueron Francia, la República Federal de Alemania (que todavía estaba ocupada por las tropas aliadas), Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, los integrantes de la denominada "Europa de los Seis".

seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a fundar con la instauración de una comunidad económica los primeros fundamentos de una comunidad más amplia y más profunda entre pueblos largo tiempo opuestos por divisiones sangrientas, y a poner las bases de instituciones capaces de orientar un destino ahora compartido..."; se daba así el primer paso comunitario firme en Europa.

La CECA tuvo muy buenos resultados, por lo que se decidió avanzar intentando poner bajo el paraguas comunitario otros ámbitos. Después de algunos intentos fallidos – el caso de la Comunidad Europea de Defensa⁵² que por el rechazo de la Asamblea Nacional francesa del 30 de agosto de 1954 fracasó y que, en su caída arrastró el proyecto de Comunidad Política Europea⁵³ es un buen ejemplo de ello – y a propuesta de los Estados del BENELUX (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), se propuso la ampliación de la CECA a otras cuestiones económicas. Así la conferencia de los ministros de la CECA reunida en Mesina, Italia, los días 1 y 2 de junio de 1955 a iniciativa italiana decidió el "relanzamiento de Europa" por el procedimiento de crear instituciones comunes que facilitarían la creación de un mercado único tendiente a la fusión de las economías nacionales, la armonización de las políticas sociales y la creación de un organismo de cooperación en materias relativas a la energía nuclear.

⁵² El avance comunista sobre Corea del Sur puso sobre la mesa la contribución de Alemania a la seguridad continental. Monnet recogía lo declarado por Mac Clay, quien se desempeñaba como Alto Comisario Estadounidense en Alemania Occidental, el 25 de junio de 1950, cuando señalaba que "Habrà que dar a los alemanes los medios para defenderse contra una agresión. [...] La suerte del mundo no se juega en Corea sino en el corazón de Europa. Estamos convencidos que Stalin tiene el mismo plan para Alemania que para Corea"; y el Secretario de Estado estadounidense, reunido con los ministros de Asuntos Exteriores del Reino Unido, Francia y EUA, instó a la formación de un ejército europeo autónomo, con un Comandante único. PÉREZ BUSTAMANTE, R., *Historia Política de la Unión Europea 1940 - 1995*, Dykinson, Madrid, 1995, página 94.

⁵³ Esta propuesta también fue realizada por Robert Schuman, quien afirmó el 20 de septiembre de 1951 que "Francia propondrá la creación de una organización política europea, con una autoridad supranacional para la formación de una política exterior común". En igual sentido se pronunció Jean Monnet, quien el 13 de agosto de 1952 sostuvo que "Europa no se limitará al carbón y el acero [...] La Comunidad sólo tendrá sentido si desemboca en una verdadera autoridad política". PÉREZ BUSTAMANTE, R., *Historia Política de la Unión Europea 1940 - 1995*, Dykinson, Madrid, 1995, página 98.

Los trabajos de los expertos reunidos en Bruselas, bajo la presidencia del Ministro belga de Asuntos Exteriores Paul Henri Spaak⁵⁴, tuvieron como resultado la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom) y de la Comunidad Económica Europea (CEE). Las Comunidades Europeas (CECA, CEEA y CEE), se constituyeron en verdaderas organizaciones de integración, cuyas principales características son que cada una de ellas posee una personalidad jurídica internacional propia e independiente; que cada una de ellas se rige, en principio, únicamente por las reglas del tratado que las constituye; y que, originariamente, cada una de ellas poseía sus propias instituciones.

Este hecho, que sin dudas es de los más importantes de la historia europea del siglo pasado, también se encuentra ensombrecido por el accionar estadounidense, ya que si bien apoyaba y estimulaba la concreción de este tipo de iniciativas porque le aseguraba una contención frente al comunismo en Europa y una mejor realidad económica para el avance de sus empresas, no iba a aceptar que Europa eligiera por sí sola sus propios rumbos y mucho menos que éstos entraran en colisión con su propia política. El conflicto se desató cuando los Estados europeos tomaron la decisión, en 1957, de crear una fábrica de separación de isótopos que les habría de proveer su propio uranio enriquecido imprescindible para obtener la energía nuclear. EUA rebajó el precio del producto, lo que trajo aparejado, como consecuencia, que los Estados europeos que habían tomado esta iniciativa por sugerencia francesa, acabaran por renunciar a tan costosas inversiones.

Esto ocurría a occidente de lo que Winston Churchill, el 5 de marzo de 1946 había definido como "cortina de hierro"⁵⁵, ¿qué ocurría a oriente de dicha cortina?

⁵⁴ Los trabajos comandados por Paul Henri Spaak se plasmaron en lo que se conoció como "Informe Spaak" presentado el 6 de mayo de 1956 en el seno de la CECA, que fue favorable a la creación de un Mercado Común y de una Comunidad Europea de la Energía Atómica.

⁵⁵ "Es necesario que los pueblos de lengua inglesa se unan con urgencia para oponerse a toda tentativa de ambición o aventura. Desde Stettin a Trieste, una cortina de hierro

Tras la cortina de hierro

Casi como un acto reflejo, y en gran parte fomentado por la presión que hizo la URSS sobre sus Estados afines para que no aceptaran dinero del Plan Marshall, por entender que, desde el momento en que este Plan era lanzado, se buscaba erigir a EUA como única potencia vencedora de la Segunda Guerra Mundial en detrimento del rol soviético. Se forma así el Communist Information Bureau (Kominform)⁵⁶, que brindó apoyo económico a los Estados comunistas de Europa Oriental a través del Plan Molotov, que era la versión soviética del Marshall estadounidense.

En la esfera militar, recién el 14 de mayo de 1955 se creó una organización multilateral, el denominado Tratado de Varsovia, que era en gran parte hegemonizado por la URSS y que, al igual que la NATO, era de carácter defensivo. En lo que el bloque soviético aventajó a Europa occidental fue en la creación de una organización de carácter económico, de tipo multilateral al estilo de la OECE, el Consejo de Ayuda Mutua (CAME o COMECON, según su nombre en inglés), que nació en 1949 pero que tan sólo comenzó a funcionar a mediados de los años cincuenta, cuando Nikita Krushev trató de coordinar las economías de los Estados miembros⁵⁷. Este avance se dio con posterioridad al XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) que, tras la muerte de Stalin, daba inicio a la “desestalinización”, que diera lugar a la denominada “coexistencia pacífica” entre la URSS y EUA.

se ha abatido sobre el continente [...] por lo que yo he visto durante la guerra, estoy convencido que no hay nada que nuestros amigos rusos admiren más que la fuerza militar y nada que respeten menos que la debilidad en el terreno militar”. Discurso de Winston Churchill, el 5 de marzo de 1946 en Fulton, Missouri. POWANSKI, R., *La guerra fría*, Crítica, página 93.

⁵⁶ Ver nota 25.

⁵⁷ “En sus inicios la actividad del COMECON se limitó a favorecer el comercio bilateral. Después de 1955 empezó a promocionar la especialización económica entre sus miembros; pero las propuestas encaminadas a favorecer una integración económica a gran escala, promovidas por la Unión Soviética, se encontraron con una férrea oposición por parte de algunos países, especialmente Hungría y Rumania, que tenían ser dominados por los miembros más industrializados”. Enciclopedia Encarta 2000.

Esto era lo que ocurría en Europa, a ambos lados de la cortina de hierro, veamos ahora que acontecía en América Latina en ese tiempo.

Capítulo 4

Los antecedentes de la integración latinoamericana

La división del mundo que se conformó tras la Segunda Guerra Mundial significó para América Latina algo sumamente importante, puesto que si antes de la contienda EUA entendía que “América era para los americanos” (estadounidenses en realidad), ahora esta frase era mucho más palpable, ya que EUA no permitiría ningún movimiento autónomo de los Estados latinoamericanos bajo la excusa que, con tal proceder, se ponía en peligro la seguridad estadounidense.

Ya en 1945 en la “Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz” realizada en Chapultepec, México, EUA propició la creación de un acuerdo militar continental para el combate “contra el peligro de agresión después de la firma de la paz”⁵⁸, en clara alusión a impedir que cualquiera de los Estados americanos le abriera la puerta al comunismo soviético.

Esta idea se plasmó en el “Plan de Cooperación Militar de las Repúblicas Americanas”, que estipulaba la creación de un ejército americano, y que fuera presentado por el presidente Truman, el 6 de mayo de 1946, al Congreso estadounidense. El Plan Truman fue rechazado por los Estados latinoamericanos, aunque fue el nacimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional, por la cual el concepto de seguridad dejaba de ser nacional (sólo para los Estados latinoamericanos, no para EUA), para comenzar a considerarse a escala continental.

Pero ésta era la preocupación estadounidense, no la de los Estados latinoamericanos. Para éstos la cuestión central era económi-

⁵⁸ MATOS OCHOA, S., *El Panamericanismo a la luz del Derecho Internacional*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980, página 154.

ca, fundamentalmente de capacidad productiva, por ello en una nueva conferencia interamericana realizada en junio de 1945 en la ciudad de Río de Janeiro, Ecuador, Bolivia y Paraguay manifestaron que América Latina debía recibir apoyo económico estadounidense, pero EUA se desentendió del tema argumentando que la realidad europea era muy diferente a la de América Latina, pero que sin embargo se analizaría en reuniones futuras.

Efectivamente distaba mucho América Latina de poder acceder a un plan de este tipo, puesto que dada la división internacional del trabajo ideada por las grandes empresas estadounidenses, el rol de América Latina era proveer materias primas, no ser un gran mercado de consumo de manufacturas⁵⁹.

Esta realidad es claramente palpable puesto que, en esa época, las grandes empresas estadounidenses llegaron a controlar el 70% de las exportaciones de la región. Fue la época en que la clase superior terrateniente, industrial-militar, financiera y comercial de EUA, redescubrió que las inversiones que podría efectuar en la región eran altamente rentables, ya que cada dólar que ingresaba en América Latina se convertía, al poco tiempo, en hasta ocho o nueve dólares repatriables⁶⁰.

Tiempo después George Kennan, en una reunión conjunta con los representantes diplomáticos de América Latina, les explicaba a sus pares que la protección de "nuestras materias primas" (refiriéndose, claro está, a las materias primas latinoamericanas) era un interés esencial de "nuestra política exterior" (refiriéndose, claro está, a la política exterior estadounidense)⁶¹.

⁵⁹ Aunque este no es el único factor que condiciona el rol que ocupa América Latina en los mercados mundiales y se deben considerar también la formación tardía de los mercados y los Estados en la región, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial al empezar la política adoptada por las grandes empresas estadounidenses para con la región acentúa más esta situación.

⁶⁰ Según datos de la Universidad de Harvard, que analizó la evolución de 187 grandes empresas estadounidenses, en 1945 menos de la mitad (74) tenían sucursales en América Latina. Y en 1967 prácticamente todas (182) contaban con ellas. Sus empresas subsidiarias en América Latina habían pasado de 452 a 1924.

⁶¹ DE LA CUEVA, J., <http://www.basque-red.net/>

Pese a esto, se avanzó en la idea de la alianza militar, aunque ya no sobre la idea de conformar un ejército americano, y el 2 de septiembre de 1947 se firmó en Petrópolis, Brasil, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que establecía la defensa colectiva tanto contra un ataque armado como contra una agresión que no sea ataque armado, originado tanto dentro como fuera de la región.

Huelga decir que sólo EUA, en su carácter de potencia hegemónica hemisférica, era quien decidía cuándo una cuestión merecía o no su remisión al TIAR. Se puede ver entonces que, al comienzo de la Guerra Fría, los intereses económicos no estaban centrados hacia América Latina, a la que sólo se la observaba como un lugar de exacción y como parte de la "seguridad nacional".

América Latina durante la Tercera Guerra Mundial

El año 1948 trajo consigo dos hechos muy importantes para América Latina. El 30 de abril de ese año nacía en Bogotá la Organización de Estados Americanos (OEA), que se creó como foro de debate de las cuestiones continentales. Pero en su seno se repitieron las contradicciones anteriores, EUA se preocupaba por su seguridad y América Latina por su crecimiento económico.

También en ese año se produce el tercer gran acontecimiento de importancia de la época para América Latina (los dos anteriores habían sido, como hemos visto, el TIAR y la OEA), la creación, el 28 de febrero de 1948 desde la recién nacida Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se convirtió en el mayor centro generador de ideas para la región⁶². Producto de su accionar se estable-

⁶² "Tres elementos constituyen los pilares del «cepalismo»: fomento de la industria nacional, protección arancelaria controlada por un Estado fuerte y, finalmente, mano de obra organizada. A dichos elementos cabe agregar, en el plano internacional, la concepción de un movimiento integrativo dentro de América Latina (para mejorar su situación periférica dentro de la economía mundial), y una efectiva política diplomática que fortaleciera la capacidad de negociación del subcontinente ante foros internacionales de relevancia". VERA-FLUIXÁ, R., *Principios de integración regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea*, <http://www.zei.de/>

cen dos grandes conceptos que guiarán el devenir latinoamericano en los años subsiguientes: el desarrollismo⁶³ y el estructuralismo⁶⁴.

Pero poco más se pudo avanzar, pues más allá de que las ideas cepalinas calaron hondo en algunos círculos directivos latinoamericanos, las diferencias existentes entre ellos impidieron la concreción de acuerdos de integración, máxime aún con el incesante péndulo entre gobiernos democráticos y dictaduras militares⁶⁵, lo cual hacía imposible establecer planes a largo plazo.

La idea que sí se llevó adelante fue la política de sustitución de importaciones, cuyo objetivo estratégico se centraba “en la cooperación de una base productiva sólida y, en la medida de lo posible, diversificada, además de una concepción integral de desarrollo que se complementaba con importantes esfuerzos en áreas como educación, sistemas financieros, fiscales y de administración de políticas”⁶⁶.

Para evitar la concreción de procesos de integración en América Latina, tal como lo propiciaba la CEPAL, y que EUA no apoyaba por las posibles “connotaciones ideológicas que podría traer aparejado”⁶⁷,

⁶³ Según Silva Michelena, el desarrollismo es “aquel concepto según el cual sería posible la modificación en la distribución del ingreso y del poder a favor de las masas, sin que fuese necesario llevar a cabo transformaciones radicales en las relaciones de propiedad y en el sistema de valores”.

⁶⁴ Como sostiene Sainz Borgo, “El estructuralismo, como corriente del pensamiento económico difundido por Raúl Prebisch, a grandes rasgos, explica el subdesarrollo de las zonas de la periferia, en la mayoría de los casos países productores de materias primas, como consecuencia de la plusvalía que se genera cuando a través del comercio internacional se transfieren estas materias primas a las zonas de desarrollo del centro. El subdesarrollo y la desigualdad serían erradicados con una agresiva política de industrialización y expansión, siendo el Estado el principal gestor del cambio e introduciendo medidas como la integración subregional y la política de sustitución de importaciones”. En igual sentido, se pronuncian Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto y Celso Furtado cuando se refieren a la relación centro-periferia y a la teoría de la dependencia.

⁶⁵ La mayoría de estas dictaduras eran apoyadas por EUA con el argumento esgrimido por la Doctrina de Seguridad Nacional, dado que se afirmaba que las democracias eran débiles a la hora de impedir el surgimiento de grupos comunistas.

⁶⁶ SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA), Los esquemas de integración en América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional, <http://lanic.utexas.edu/>

⁶⁷ DALLANEGRA PEDRAZA, L., *Relaciones políticas entre Estados Unidos de América y América Latina...*, Edición del autor, Buenos Aires, 1994.

este país apoyó, el 8 de abril de 1959, la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuyo objetivo era "contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los Estados miembros". Sin embargo, en su accionar cotidiano, el BID distó mucho de ser un verdadero Banco americano y de impulsar la integración continental, puesto que, como los votos en el directorio se correspondían con los aportes de capital realizados por cada Estado, y EUA reunía el 40% de los votos, el BID fue un instrumento más de su política exterior hacia la región.

Aunque no eran éstas las únicas novedades que ocurrían durante 1959 en América Latina, el 1° de enero de ese año tomaba el poder en Cuba el Ejército Rebelde encabezado por los Comandantes Fidel Castro Ruz y Ernesto Guevara al frente de una revolución de corte nacionalista que, dos años después y pocos días antes de repeler la invasión orquestada por EUA, en Playa Girón, se reivindicaría como marxista-leninista.

Este hecho marcaría fuertemente a América Latina con el devenir de los años, ya que mientras en el resto del mundo poco a poco comenzaba a distenderse la Guerra Fría, América Latina entraba de lleno en ella. El sector estadounidense, se preocupaba por impedir que el ejemplo cubano se reprodujera en el resto del continente, y el sector cubano, apoyado por la URSS buscaba repetir la experiencia en el resto de América. Esto sin dudas trajo consecuencias sobre la posible conformación de procesos de integración regional latinoamericanos.

Capítulo 5

Procesos de Integración

La integración latinoamericana

Con la Revolución Cubana como trasfondo, se reúnen en Montevideo en septiembre de 1959 y febrero de 1960 Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, y crean la Asociación La-

inoamericana de Libre Comercio (ALALC)⁶⁸ a través del Tratado de Montevideo suscrito el 18 de febrero de 1960, cuyos principales objetivos eran la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional; la coordinación para el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en la región; y propender a la creación de un mercado común latinoamericano. Como se ve, sus objetivos estaban claramente influenciados por la experiencia europea de integración⁶⁹.

La ALALC⁷⁰, si bien tiene un comienzo vigoroso, poco a poco fue perdiendo fuerzas, en gran medida por la desconfianza que algunos Estados tenían en el proyecto, Argentina entre ellos, pero también por la injerencia estadounidense en la región, que tuvo como hitos la separación de Cuba de la OEA y la "Crisis de los Misiles" en

⁶⁸ A los miembros fundadores se fueron sumando mediante adhesión al Tratado, Colombia y Ecuador en 1961, Venezuela en 1966 y Bolivia en 1967. Para este año, los once Estados miembros representaban más del 90% de la población total de América Latina y más del 93% de su PBI.

⁶⁹ Del seno de la ALALC surgió, por ejemplo, el acuerdo alcanzado por los Estados de la cuenca andina, que fue firmado el 25 de mayo de 1969 bajo el nombre de Acuerdo de Cartagena, por el que los Estados firmantes toman posición sobre la importancia de la integración para el desarrollo regional, sobre la necesidad de una política exterior coordinada con el principio de no intervención y el apoyo a la democracia como base fundamental y consideraciones principistas sobre la inversión extranjera y el desarrollo industrial. Nació el Pacto Andino. Otros acuerdos regionales que surgieron de la ALALC fueron la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) de 12 de diciembre de 1962; el Acuerdo que establece la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) de 1 de mayo de 1968; el Tratado de la Cuenca del Plata de 23 de abril de 1969; el Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) a través del Convenio de Panamá de 17 de octubre de 1975; el Tratado de Chaguaramas que establece la Comunidad del Caribe (CARICOM por sus siglas en inglés) de 4 de julio de 1973; el Tratado de Cooperación Amazónica de 3 de julio de 1978, etc.

⁷⁰ Para el año 1979 la crisis de la ALALC se hace insostenible y se decide sustituirla por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), a través del Tratado de Montevideo, firmado el 12 de agosto de 1980. De la ALADI formarían parte los mismos Estados miembros. Señala Francesc Granell que "El proyecto de negociación abierta, sin listas cerradas y con calendarios bien precisados se mostró como un semillero de conflictos potenciales en la ALAC que, viéndose en la imposibilidad de cerrar la prevista lista común, entró en una etapa de incumplimientos que llevó a [...] la transformación de la organización internacional en ALADI mucho más flexible (Tratado de Montevideo, 12 de agosto de 1980)". GRANELL, F., *ALCA, Estados Unidos, Europa*, Revista Política Exterior N° 82, página 81.

1962, que provocó la primera convocatoria del TIAR, en la que EUA intentó conseguir el apoyo americano para invadir la isla de Cuba, esta vez con la bandera de franjas y estrellas por delante y sin camuflaje, pero la propuesta fue rechazada por iniciativa de México, Brasil y Bolivia.

Este fue el inicio de una serie de intervenciones armadas estadounidenses⁷¹, todas sin la cobertura del TIAR, y que se llevaban adelante con la justificación, una vez más, de impedir el avance del comunismo en la región, aunque la verdadera fundamentación, basada en el corolario Theodore Roosevelt de la Doctrina Monroe, era lograr seguridad para el capital estadounidense allí donde se encuentre.

Pero la intervención armada no era el único modelo de intervención, sino tan sólo una faceta de un proyecto más amplio, que se complementaba con la intervención económica. Este proyecto se sintetizó en la Alianza para el Progreso, propuesta por el presidente estadounidense John Fitzgerald Kennedy en 1961, y aprobada por los Estados del continente, con excepción de Cuba, el 17 de agosto de ese mismo año en Punta del Este, Uruguay. Esta Alianza estableció un programa de desarrollo económico y social para los Estados latinoamericanos basado en reformas en áreas tales como la tributaria y agraria, y financiado por los Estados Unidos de América y organismos multilaterales.

Este nuevo discurso reemplazó las propuestas de la posguerra y de la Guerra Fría, centradas en conceptos de interés nacional y poder de los Estados. La noción de interdependencia apareció como el tema principal del diálogo y cooperación entre los Estados del Norte y del Sur. Como lo mencionaron Keohane y Nye, la nueva retórica de la interdependencia fue utilizada por los líderes de los Estados desarrollados para describir una suerte de necesidad natural

⁷¹ Esta política de intervenciones armadas, que ya tenían antecedentes en las intervenciones estadounidenses en Cuba en 1901; República Dominicana en 1912 y 1916; Nicaragua en 1926; Haití en 1915 y 1934; y Guatemala 1954 seguiría años más tarde en República Dominicana en 1965, Granada en 1983 y Panamá en 1989, por ejemplo.

hacia la cooperación de la que dependía la supervivencia del planeta. Ante esta realidad e imperativo, la política internacional y los intereses domésticos de los Estados debían moderarse, reduciéndose los conflictos y abriéndose paso a la cooperación.

Pero lo que parecía ser un cambio de posición por parte de EUA, era sólo un cambio de discurso, puesto que el dinero que se otorgó a América Latina, a diferencia del Plan Marshall, era sólo en créditos, y debía utilizarse, siguiendo las directrices de quienes lo otorgaban, para modificar la organización económica de los Estados latinoamericanos buscando satisfacer las necesidades de las grandes empresas estadounidenses radicadas en la región.

Los avances europeos

Europa, por su parte, dedicó esta década a avanzar en la construcción comunitaria, a veces con problemas, como el conflicto de la "silla vacía"⁷² del General Charles de Gaulle, pero avanzar al fin, aunque hubo un hecho que demostró que todavía no era el momento en que Europa podía comenzar a abrirse camino sola, pues EUA estaba decidido a impedirlo. El 13 de agosto de 1963 la República Democrática Alemana comienza la construcción, con el apoyo explícito de la URSS, de un muro para separar el sector oriental de la ciudad de Berlín del sector occidental.

Este acontecimiento, al igual que la 'Crisis de los Misiles' para América Latina, generó un recrudecimiento de la Guerra Fría, pero EUA dejó en claro sus intereses cuando el presidente Kennedy dio

⁷² La crisis de la "silla vacía" se produjo como consecuencia de la negativa de Francia de participar del Consejo desde julio de 1965, finalmente este inconveniente se subsanó con el compromiso de Luxemburgo el 29 de enero de 1966 que "fue una constatación del desacuerdo existente entre, por una parte, quienes deseaban, cuando un interés nacional muy importante estaba en causa, que los miembros del Consejo se esforzaran en llegar a soluciones que pudiesen ser adoptadas en un plazo razonable por todos en cumplimiento de sus intereses mutuos y, por otra parte, Francia que era favorable a la continuación de los debates hasta que se llegara a un acuerdo unánime. Posteriormente, otros Estados miembros se sumarían al punto de vista francés". <http://www.europa.eu.int/>

un discurso a escasos metros de la Puerta de Brandeburgo, en Berlín. Allí, en un célebre discurso, afirmó "Ich bin ein berliner" (Yo soy un berlinés más), donde dejó en claro, una vez más, que el interés estadounidense estaba unido al devenir europeo.

La Comunidad Económica Europea, mientras tanto, conseguía un fuerte crecimiento económico, una considerable prosperidad y un reparto de la riqueza más equitativo o, mejor dicho, la reducción de las diferencias de riquezas en las fases expansivas del ciclo, que llevaron a sus habitantes a alcanzar niveles de vida similares a los de EUA⁷³. Esta situación llevó a que algunos Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su nombre en inglés), que había sido creada por el Reino Unido, Noruega, Suecia, Suiza, Austria, Dinamarca y Portugal, y que buscaba ser rival de la CEE, pidieran el ingreso en esta última.

A su vez, EUA y la CEE firmaron el Acta de Expansión Comercial, con el que se llegaría a eliminar el 50 por ciento de las tarifas aduaneras⁷⁴.

Es decir, en esta década se acentuaban los conflictos en América Latina y se iniciaba una tibia distensión en Europa. Pero no fue hasta la

⁷³ Para asegurar esta tendencia, y como un paso más hacia la Unión Económica y Monetaria, el 22 de marzo de 1971 se aprueba el Plan Werner que tenía como objetivo la sustitución de las monedas nacionales por una moneda común y, en defecto de ésta, la intercambiabilidad del dinero según una paridad fija (así se creó la cesta de divisas de los Estados miembros, se creó la Unidad de Cambio Europea, ECU, por su nombre en inglés), y la liberación total de los pagos y transferencias, constituyéndose un verdadero Mercado Común de capitales. Sin embargo, una nueva acción de EUA perturbaría el accionar europeo, esta vez fue la decisión del presidente Nixon de dejar flotar el dólar.

⁷⁴ Al presentar el proyecto ante el Congreso estadounidense el 22 de enero de 1962, el presidente John Fitzgerald Kennedy sostuvo que: "Los Estados Unidos no consideran a una Europa fuerte y unida como un rival, sino como un partner; contribuir a su progreso constituye un objetivo de base de nuestra política extranjera después de diecisiete años. Estoy convencido que una Europa unida será más capaz de jugar un rol importante en la defensa común, de responder más generosamente a las necesidades de las naciones pobres, de conseguir de los Estados Unidos y de otros países una eliminación de las barreras aduaneras, de resolver los problemas de divisas y de materias primas, de desarrollar una política coordinada en todos los órdenes, diplomático, económico y político". <http://www.whitehouse.gov/>.

década siguiente que hubo importantes novedades a ambos lados del océano, tanto en el plano económico como en el aspecto político.

En el terreno económico se produjo la llamada "crisis del petróleo", provocada por los Estados miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973, que obligó a los Estados industrializados a generar tecnologías alternativas para paliar la situación. Esta realidad le dio fortalezas a los Estados del Tercer Mundo para hacer valer sus derechos y reivindicaciones en el concierto mundial. Comienza así el debate propiciado por estos Estados sobre un diálogo Sur-Norte que establezca las bases de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que genere nuevas reglas de juego, distintas a las vigentes en las que los Estados menos desarrollados, los latinoamericanos entre ellos, eran productores de materias primas para los Estados desarrollados, los europeos entre ellos.

Pero además, esta época trae cambios: se amplían las Comunidades Europeas, pasando de seis a nueve miembros con la incorporación de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973⁷⁵; se crea la "serpiente monetaria" y el posterior Sistema Monetario Europeo (SME)⁷⁶, lo cual constituía pequeñas muestras de como

⁷⁵ Inicialmente el Reino Unido permaneció al margen de la experiencia comunitaria, justificándose tal actitud en cuestiones económicas, puesto que estaba centrado en la explotación de sus colonias. Sin embargo a partir de 1961, y previendo la independencia de las colonias que aún conservaba, comenzó a acercarse a las Comunidades pidiendo su ingreso. Afirma Henry Kissinger que "A fines de los años cincuenta Gran Bretaña ya no podía ver a Europa a distancia, como a un país en que las fuerzas británicas intervenían ocasionalmente para derribar a un potencial tirano. Por tanto, Macmillan invirtió la política de aislamiento en cuanto a Europa y solicitó el ingreso en la Comunidad Europea". KISSINGER, H., *Diplomacia*, Ediciones B, Barcelona, 1996, página 637.

⁷⁶ La serpiente monetaria, cuyo nombre oficial era el de Sistema Europeo de Cambios, se creó el 24 de abril de 1972, pero la creciente inestabilidad económica minó poco a poco las bases sobre las que se apoyaba el sistema, y el franco francés, la libra esterlina y la lira italiana abandonaron la serpiente monetaria. Con posterioridad, en el Consejo Europeo de Bremen, Alemania, celebrado los días 6 y 7 de julio de 1978, se creó el Sistema Monetario Europeo (SME), que entró en vigor el 13 de marzo de 1979. El SME se basa en tres elementos principales: el ECU, los mecanismos de cambio y de intervención, y los mecanismos de crédito. Este sistema fue la base sobre la que se asentó lo que hoy es la moneda común europea, el euro. <http://www.europa.eu.int/>

Europa iba a soltarse de la mano estadounidense y comenzaría a caminar sola⁷⁷.

Otro hecho importante a destacar en el avance político de las Comunidades Europeas es la primera elección directa, en 1979, de los miembros del Parlamento Europeo. Este hecho es de destacar porque es la primera elección directa para la conformación de una institución supranacional.

Todo comienza a cambiar

Mientras tanto en América Latina se sucedían los golpes de Estado y las dictaduras sangrientas apoyadas por EUA, cuyo ejemplo más claro es el golpe de Estado en Chile el 11 de marzo de 1973, apoyado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por su nombre en inglés) estadounidense, que derrocó el gobierno encabezado por el presidente Salvador Allende⁷⁸. Aunque lo que marcó un ver-

⁷⁷ Esta situación provocó inquietud en el gobierno estadounidense, así lo plasmaba su Secretario de Estado, Henry Kissinger, en un discurso a los Pilgrins of Great Britain: "La unidad de Europa no debe ser a costa de la Comunidad Atlántica, pues de lo contrario sufrirán ambas orillas del Atlántico. No es que nos impacientemos con la pesada maquinaria de la Europa naciente. Es más bien la tendencia a la división a plena luz que la unidad con nosotros lo que nos concierne. No sería yo del todo sincero si ocultase nuestro desasosiego ante algunas de las prácticas recientes de la Comunidad Europea en el ámbito político. Presentarnos las decisiones recientes de una Europa en vías de unificación como *faits accomplis* no susceptibles de discusión efectiva, es ajeno a la tradición de las relaciones Estados Unidos-Europa. [...] La actitud de la Europa en vías de unificación parece tender a convertir la negativa a consultar en un principio definidor de la identidad europea. A juzgar por la experiencia reciente, se prescinde de la consulta con nosotros antes de la decisión, y la consulta después del hecho ha sido vaciada de contenido. [...] Los Estados Unidos reconocen los problemas de un período de transición en que Europa se mueve hacia la unidad. Comprendemos la dificultad de los primeros pasos vacilantes de la coordinación política. Pero no podemos permanecer indiferentes a la tendencia a justificar la identidad europea facilitando la separación respecto de los Estados Unidos: la unidad europea, a nuestro entender, no es contradictoria respecto de la unidad atlántica". TRUYOL Y SERRA, A., *La integración europea*, Tecnos, Madrid, 1999, página 357.

⁷⁸ Este golpe de Estado es un símbolo porque se produjo luego que el presidente Allende, que encabezaba lo que se denominaba "la vía chilena al socialismo", haya denunciado en el seno de Naciones Unidas a la Internacional Telephone and Telegraph Corporation (ITT) y otras grandes empresas estadounidenses de estar realizando acciones para desestabilizar el gobierno democrático chileno.

dadero quiebre en las relaciones de EUA con Europa y América Latina, fue la Revolución Sandinista en Nicaragua.

La situación de convulsión interna a la que había llegado Nicaragua, generada por una guerra civil que enfrentaba a los partidarios del dictador Anastasio Somoza y a los grupos insurgentes sandinistas provocó que el gobierno de Venezuela solicitara el 2 de septiembre de 1978 la convocatoria a una Reunión de Consulta del Consejo Permanente de la OEA "para que considere los graves acontecimientos que ocurren en la región Centroamericana".

En el seno de esta Reunión de Consulta se confrontaron dos corrientes: una encabezada por la mayoría de los Estados latinoamericanos que sostenían que la solución del problema nicaragüense competía exclusivamente a su pueblo, proponiendo a su vez: el reemplazo inmediato y definitivo del régimen somocista; la instalación en el territorio de Nicaragua de un gobierno democrático, cuya composición incluya a los principales grupos representativos opositores al régimen de Somoza y que refleje la libre voluntad del pueblo de Nicaragua; la garantía del respeto de los derechos humanos de todos los nicaragüenses sin excepción; y la realización de elecciones libres a la brevedad posible, que conduzcan al establecimiento de un gobierno auténticamente democrático que garantice la paz, la libertad y la justicia. La otra corriente estaba encabezada por el gobierno de EUA, que proponía el establecimiento de un gobierno de reconciliación nacional que abarcara a todos los sectores de Nicaragua, incluyendo al somocista, creándose para ello una delegación especial de la XVII Reunión de Consulta para que prestara ayuda al pueblo nicaragüense para encontrar esa solución. Asimismo, proponía la presencia de la OEA para el mantenimiento de la paz a través de la creación de una Fuerza Interamericana.

EUA estaba gobernado por James Carter, quien, coherente con su política de defensa de los derechos humanos, no buscó una salida armada directa. Esta posición fue rechazada por la mayoría de los Estados latinoamericanos. Este hecho marcó un hito dentro del sistema de relaciones americano, en cuanto los Estados latinoamerica-

nos, no sólo adoptaron decisiones mayoritarias y en forma conjunta, sino también por el hecho de que sus propuestas de solución fueron establecidas por sobre las de EUA, Estado que tradicionalmente había marcado las reglas del juego del Sistema.

Y también fue un hito para Europa, porque fue el primer acontecimiento mundial importante en el cual se desmarcaba claramente de la posición estadounidense. Y estas posiciones son entendibles teniendo en cuenta que el mundo ya no se encontraba en plena Guerra Fría como cuando ocurrió la Revolución Cubana⁷⁹.

Pero aunque EUA había rechazado la opción de la solución armada, intentando revivir la Doctrina Monroe, apoyó a la guerrilla contrarrevolucionaria nicaragüense (los "contras") a partir del triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional comandado por Daniel Ortega el 17 de julio de 1979.

EUA justificaba este accionar al definir al gobierno sandinista como una dictadura, por lo cual marcaba una diferencia entre los que para ellos eran "los regímenes totalitarios de izquierda, que son irreformables, y los de derecha, que pueden en un momento más oportuno ser la salida democrática"⁸⁰.

Estos acontecimientos dieron lugar a que algunos Estados latinoamericanos formaran, el 9 de enero de 1983, el denominado "Gru-

⁷⁹ Como señala Horacio Verbitsky, "el contexto mundial en el que se produce la victoria sandinista es muy diferente del que rodea a la revolución cubana en sus veinte primeros años de vida; cuando Fidel Castro Ruz y sus hombres entraban en La Habana, el máximo dirigente de la URSS, Nikita Krushev, vaticinaba en las Naciones Unidas que en esa década su país superaría la producción per cápita de EUA y enterraría al capitalismo. En ese momento Moscú recibió con mucho beneplácito el primer triunfo socialista en el mundo occidental y le brindó desde combustible y alimentos hasta maquinaria pesada y armas de todo tipo. Dos décadas más tarde, en cambio, los comandantes sandinistas se encontraron con una URSS debilitada por la carrera armamentista y su incapacidad de ponerse a la altura de la revolución científico-técnica que estaba desarrollándose en el mundo occidental y, debido a ello, sin posibilidades de apoyar económicamente, con la misma intensidad con que lo hiciera en el caso de la revolución cubana, a la revolución nicaragüense". VERBITSKY, H., *La revolución sin mayorías. El camino empedrado de una elección*, Revista Brecha, 30 de marzo de 1990, <http://www.brecha.com.uy/>

⁸⁰ KIRKPATRICK, J., representante estadounidense en la Organización de las Naciones Unidas en la época en que se llevó a cabo la revolución nicaragüense.

po de Contadora”⁸¹, grupo que se encargó de buscar salidas pacíficas a la situación que se vivía en Nicaragua. Este grupo contó con el apoyo de las Comunidades Europeas y, a partir de su implantación, de las nacientes democracias sudamericanas.

Se iniciaba así una nueva etapa en los procesos de integración, cada vez más independientes, aunque, en el caso latinoamericano, la historia se repetiría.

Capítulo 6

Los años 80

El despegue del Cono Sur

Fue a partir de la Revolución Sandinista de 1979 que Europa y América Latina comenzaban a escribir su propia historia, sin tanta intromisión estadounidense.

Pero éste no era el único cambio, ya que el sistema internacional en los años ochenta comenzó a mostrar modificaciones de carácter estructural especialmente en los ejes económico y político.

América Latina en esta época comienza a perfilar su propia política como región. Son ejemplos el ya mencionado “Grupo de Contadora” y su grupo de apoyo⁸², Esquipulas⁸³, las reuniones de

⁸¹ El Grupo de Contadora fue creado para hacer frente a la situación explosiva que reinaba en América Central y responder de manera ejemplar a una triple preocupación, a saber, poner fin a los terribles sufrimientos que padecían los pueblos de América Central a causa de los conflictos militares de sus Estados; defender el derecho de cada uno de ellos a la independencia y contribuir a la solución de una crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz en el mundo. Los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora, Panamá, donde decidieron aunar sus esfuerzos y firmaron el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Este plan de paz recibió el respaldo del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de numerosos organismos regionales e internacionales.

⁸² El Grupo de Apoyo, creado en julio de 1985, recibió el nombre de Grupo de Lima y estaba conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

⁸³ Así se denomina el compromiso para la pacificación de Centroamérica, firmado en la localidad guatemalteca de Esquipulas por los presidentes de Costa Rica, El Salvador,

presidentes democráticos, etc., y en esta evolución política tuvo un peso determinante el cambio de régimen de gobierno en la mayoría de los Estados de la región, puesto que en 1983 asumía la Presidencia de la Nación Argentina Raúl Alfonsín, y en 1985 José Sarney⁸⁴ y Julio María Sanguinetti hacían lo propio en Brasil y Uruguay respectivamente, poniendo fin al péndulo de gobiernos cívicos y militares al que ya hicimos referencia.

Estos cambios representaron el inicio de los nuevos tiempos para América Latina en términos de integración, puesto que los nuevos gobiernos democráticos establecieron, como parte importante de su acción gubernamental, la buena relación con sus vecinos, a diferencia de los gobiernos dictatoriales que los asumían como hipótesis de conflicto.

En el plano político-económico, también se buscó una asociación de Estados, puesto que para afrontar las consecuencias de la "crisis de la deuda", que explotó en 1982 cuando México decidió el no pago de su deuda externa, los Estados latinoamericanos apostaron por la creación de un "club de deudores", que se plasmó en el Consenso de Cartagena firmado en 1985 por los principales Estados deudores de la región, para hacer frente al "club de acreedores", conocido también como Club de París⁸⁵.

Guatemala, Honduras y Nicaragua, el 7 de agosto de 1987. Por él, los países firmantes se comprometieron a establecer un alto el fuego, amnistiar a los presos políticos, democratizar sus respectivos países, no conceder apoyo a fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales y a no usar su propio territorio para agredir a otros Estados.

⁸⁴ Si bien quien había sido electo Presidente por el colegio electoral en abril de 1985 fue Tancredo Neves, éste nunca llegó a gobernar a causa de una grave enfermedad que le llevó a la muerte y ocupó el cargo de Jefe de Estado José Sarney, quien era el vicepresidente en ejercicio.

⁸⁵ El Consenso de Cartagena fue el acuerdo que alcanzaron los días 21 y 22 de junio de 1984 los cancilleres y ministros de Economía de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, quienes reunidos en la ciudad colombiana de Cartagena conformaron un grupo de presión para obtener de los países acreedores una solución multilateral alternativa a la adopción de las recetas de austeridad propuestas por los organismos internacionales de crédito. Sin embargo, a medida que transcurrió el tiempo este Grupo perdió fuerza por divergencias entre los tres principales países deudores, Argentina, Brasil y México, por lo que las propuestas formuladas nunca fueron llevadas a la práctica de forma completa.

Sin embargo, no todos los Estados tenían la misma concepción sobre el tema de la integración, por lo que Brasil y Argentina, en el marco previsto por la ALADI, y al igual que con anterioridad se había realizado en el caso de integración andino, decidieron dar un paso adelante al respecto. Para ello, el 30 de noviembre de 1985, se firma la Declaración de Iguazú, en la que los presidentes Sarney y Alfonsín expresan la voluntad de sus gobiernos de acelerar el proceso de integración bilateral. El 29 de julio de 1986, ambos gobiernos suscribieron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, y el 10 de diciembre del mismo año, con la firma del Acta de Amistad Argentino-Brasileña, "democracia, paz y desarrollo", se da impulso político al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), al que Uruguay adhiere en 1986, encaminado a impulsar la cooperación entre estos países en las esferas del transporte, comunicaciones y energía, así como también a estimular los vínculos científicos y tecnológicos⁸⁶.

Las reuniones de la Comisión Mixta, y otros encuentros de alto nivel entre los representantes de los gobiernos de Argentina y Brasil, se sucedieron con regularidad y contribuyeron al avance de la integración económica bilateral, hasta que el 29 de noviembre de 1988 se firmó en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que fue la base de lo que hoy conocemos como Mercosur.

Estos hechos se enmarcaban dentro de los cambios internacionales impulsados por el gobierno británico de Margaret Thatcher, quien llegó al poder en 1979, y el gobierno estadounidense de Ronald

⁸⁶ "Alfonsín y Sarney inauguraron un nuevo estilo institucional en la larga historia de la integración económica latinoamericana, según el cual la necesidad de avanzar con la negociación regional debe prescindir de la formación de organismos permanentes. La formalización institucional se tildó de «burocratización», y se la acusó del fracaso del proceso integracionista latinoamericano en la década de los '70, en gran medida, por haber creado un conjunto de instituciones y organismos que, aunque idealistas en diseño, no se ajustaban a la realidad económica y política de la región". PERALES, J. R., *La economía política del MERCOSUR y la coordinación macroeconómica*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.

Reagan, quien accedió a la presidencia en 1981. Ambos líderes irrumpieron con propuestas neoliberales que intentaron exportar, Thatcher a Europa, y Reagan a América Latina y al resto del mundo.

Esta posición generó una situación paradójica, ya que mientras las democracias emergentes de América Latina eran apoyadas por EUA para evitar el ascenso de grupos militares nacionalistas, las mismas estaban claramente enfrentadas a EUA en temas económicos. Aunque, cabe mencionar que, la Administración Reagan siempre contó a su favor con la cuestión de la deuda externa para imponer su criterio económico en la región. Sin embargo la propuesta no fue aceptada inicialmente por América Latina y hubo que esperar, casi una década, para ver plasmada su implementación.

Europa comienza a caminar su propio camino

Europa, en tanto, contando con gobiernos con mayor solidez y una situación económica drásticamente diferente, pudo aprovechar estos cambios internacionales para soltar la mano estadounidense.

Sin lugar a dudas el hecho que muestra el cambio de rumbo es el “**proyecto Spinelli**” presentado por el diputado italiano Altiero Spinelli el 14 de febrero de 1984⁸⁷. Desde su escaño en el Parlamento Europeo, Spinelli proponía la creación de una Unión Europea, dando un salto cualitativo en la historia europea, pues significaba impulsar una unión política que iba más allá de la unión económica en vigencia, y además, en este proyecto se preveía la creación de la ciudadanía europea, lo cual era, a todas luces, un salto importantísimo en la construcción europea. Si bien este proyecto no fue aprobado por los Estados miembros y debió aguardar un tiempo para poder ser llevado adelante, era una clara muestra de que Europa ya no estaba dispuesta a hacer lo que le dijeran.

⁸⁷ Altiero Spinelli ya había presentado un proyecto de Unión Europea cuando en agosto de 1941 presentó el Manifiesto de Ventotene.

La firma del Acta Única Europea (AUE)⁸⁸ en 1986, de la que también tomaron parte Grecia, Portugal y España quienes ya se habían incorporado a las Comunidades Europeas⁸⁹, también significó un gran avance, sobre todo en términos económicos y financieros, pues sentó las bases del Mercado Único. Éste se consolidó con la llegada a la presidencia de la Comisión Europea del ex Ministro de Economía galo Jacques Delors.

Desde su puesto comunitario, Delors impulsó el Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria (UEM), lo que dio un impulso impresionante a la construcción europea. Pero no fue la economía su único punto de interés, ya que impulsó un tema hasta entonces desatendido por la Comunidad, la cuestión social; lo que le provocó agrios enfrentamientos con la "Dama de Hierro" británica, Margaret Thatcher. Defensora a ultranza del neoliberalismo, llegó a rechazar el proyecto argumentando que "No hemos hecho retroceder las fronteras del Estado en Gran Bretaña como para aceptar verlas repuestas a nivel europeo a través de un superestado europeo, ejerciendo su dominio desde Bruselas"⁹⁰.

Estos ejemplos, el "proyecto Spinelli", el AUE y la Carta Social de Delors, fueron los caminos que eligió Europa para comenzar a escribir su propia historia.

Esto era posible porque contaba con un entramado socio-estatal respaldado por el Estado de Bienestar, que podía asegurar a sus ciudadanos el acceso a determinadas prestaciones básicas. En América Latina esto no ocurría así, por ello, entre otras cosas, los cambios ocurridos en el sur, a la hora de avanzar hacia un mercado único, fueron mucho más complejos.

⁸⁸ Los rasgos más significativos del AUE son: la inserción del Consejo Europeo en las estructuras de los Tratados constitutivos; la agilización de los procesos de toma de decisión, a través de incorporar la mayoría cualificada; el impulso a la "Europa sin fronteras"; la cooperación en orden a una Unión Económica y Monetaria; y la regulación, por primera vez en un Tratado, de la cooperación política europea en materia de política exterior.

⁸⁹ Grecia ingresó en 1981 mientras que Portugal y España lo hicieron en 1986.

⁹⁰ THATCHER, M., Colegio de Europa, Brujas, Bélgica, 20 de septiembre de 1988.

Quizás la última vez que EUA “decidió” por Europa fue en octubre de 1986, cuando en Reykiavik, Islandia, se reunieron el presidente estadounidense Ronald Reagan con su par soviético Mikhail Gorbachev. Ambos sorprendieron al mundo al lanzar propuestas de desarme nuclear, en especial de los denominados “euromisiles” que ambas potencias tenían desplegados en el continente europeo.

Pero no fue la única sorpresa con la que se encontraría Europa. El 9 de noviembre de 1989 desaparecía uno de los mayores símbolos de la Guerra Fría, caía el Muro de Berlín. Con piquetas y martillos, los berlineses abrieron boquetes en los kilómetros de placas de hormigón que dividían su ciudad en dos sectores irreconciliables. Los portones se abrieron y la vieja capital prusiana volvió a ser una. En los meses siguientes, como en un efecto dominó inesperado, comenzaron a caer los regímenes del socialismo real en Europa del Este: para 1991, ni la URSS existía.

Este hecho llevó a autores como Francis Fukuyama a hablar del “fin de la historia”⁹¹, pero la historia no había terminado, ni terminará.

Nuevas ideas toman cuerpo

América Latina comenzó a reformular su posición de cara al nuevo contexto mundial a partir de la Cumbre de Presidentes latinoamericanos que se realizó en octubre de 1989 en Ica, Perú, en la que los mandatarios americanos declararon su aspiración de vivir en un mundo progresivamente abierto, con menos rigidez ideológica y más interdependiente, en el que se pueda dar la democratización del sistema internacional⁹².

⁹¹ Para Francis Fukuyama, el concepto de “fin de la historia” es “el punto final de la evolución ideológica humana y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno de la humanidad”. FUKUYAMA, F., *The end of history?*, The National Interest N° 16, Washington, Summer 1989, página 3. <http://www.nationalinterest.org/>

⁹² Para esta época ya había habido recambios presidenciales en Sudamérica, o se habían producido ya las elecciones faltando sólo la asunción de los triunfadores en las mismas. En este sentido, accedieron al poder dirigentes neoliberales o afines a este

Dentro de sus conclusiones se expresaba que América Latina debía cumplir un importante papel en la creación de un nuevo orden mundial: la preservación de la paz y la seguridad en la región. Para ello debía replantearse la concepción tradicional sobre la ubicación y el papel estratégico de América Latina en la seguridad mundial.

Asimismo, y en referencia al marco regional se destacó el triple proceso de transformación: a) la democratización; b) los esfuerzos por modernizar las estructuras productivas; y c) el surgimiento de nuevas formas de concertación política intrarregional. En relación a este último punto, se destacaba que la cooperación política debía expandirse más allá de los temas que generaron la concertación latinoamericana, la crisis de Centroamérica y la deuda externa. En este sentido, la concertación se debía ampliar a temas como integración económica, cultural y tecnológica y a los aspectos financieros intrarregionales.

Pese a estas declaraciones, el paradigma cepalino estaba en decadencia y sería reemplazado, en los años siguientes, por el deno-

pensamiento tales como Carlos Menem, que llegó a la presidencia de Argentina en 1989; Fernando Collor de Melo, que asumió la presidencia de Brasil en 1990; y Luis Alberto Lacalle, quien también en ese año alcanzó la presidencia de Uruguay. Como señala Jorge Schvarzer, "El nuevo criterio estratégico derivaba de la retomada hegemonía de las corrientes ideológicas que responden a la ortodoxia en el Cono Sur. Tanto el gobierno de Carlos Menem en Argentina, como el de Fernando Collor de Melo en Brasil, preferían los mercados «abiertos» a los «regionales»; el uso de políticas de tono macroeconómico frente a las sectoriales (siempre sospechadas de ceder ante la demanda de los grupos de interés) y la asignación de un rol mínimo al Estado, supuesto culpable de los males de la región. Esos paradigmas provocaron cambios decisivos en la estrategia de integración. Una consecuencia de esa estrategia fue la oposición a crear cualquier órgano de integración que tuviera apariencia de «aparato de Estado». Se intentaba así crear un mercado regional sin más herramientas que los acuerdos de política global, que en una primera etapa fueron básicamente de orden arancelario. Esa típica visión ortodoxa choca contra las demandas naturales de un proceso de este tipo y lo diferencia de la estrategia aplicada para forjar la Unión Europea. En este caso los órganos de regulación se fueron instalando en Bruselas como parte esencial del exitoso proceso de integración y forjaron los primeros elementos para construir un futuro estado supranacional, que incluyen desde el Parlamento Europeo hasta el actual Banco Europeo, destinado a gerenciar la moneda común, el ya famoso euro". SCHVARZER, J., *MERCOSUR: una crisis largamente anunciada. Bajo la influencia de la ortodoxia económica*, Le Monde Diplomatique, Número 2, Buenos Aires, agosto de 1999, <http://www.eldiplo.org/>

minado "Consenso de Washington"⁹³, que impulsaba en América Latina las políticas neoliberales que a inicios de los ochenta habían propuesto Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

Como se ve el mundo había cambiado, para esa época había terminado, formalmente, la Tercera Guerra Mundial, y la humanidad se encaminaba a un orden unipolar, pero no todos estaban dispuestos a aceptarlo.

Capítulo 7

El mundo se transforma

La caída del Muro de Berlín, seguida por la desintegración de la URSS y el abandono del comunismo como política de Estado, significó el fin de la llamada Tercera Guerra Mundial, de la cual EUA parecía erigirse como gran triunfador, aunque en las cuestiones económicas por ejemplo, sin llegar a cuestionar firmemente el poderío estadounidense, le plantearon dura lucha Japón y los "Tigres

⁹³ "El «Consenso de Washington» es el acuerdo alcanzado en 1990 por EUA y los organismos económicos internacionales cooptados por este país donde se plantean diez instrumentos de política para llevar adelante el objetivo de un sistema capitalista mundial basado en la libertad del mercado para operar, donde predominan los más «aptos». Los Diez Puntos del Consenso son: 1) establecer una disciplina fiscal; 2) priorizar el gasto público en educación y salud; 3) llevar a cabo una reforma tributaria; 4) establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado; 5) lograr tipos de cambio competitivos; 6) desarrollar políticas comerciales liberales; 7) una mayor apertura a la inversión extranjera; 8) privatizar las empresas públicas; 9) llevar a cabo una profunda desregulación; y, 10) garantizar la protección de la propiedad privada. Se confiaba que con el «Consenso de Washington» y como consecuencia de la globalización, iban a aumentar las tasas de crecimiento económico y que iba a disminuir significativamente la pobreza y la inseguridad. Que el flujo de capital y el crecimiento de las exportaciones promovería el desarrollo de sectores con un uso intensivo de la mano de obra. Eso no ocurrió. La disminución del índice de pobreza, en realidad fue reflejo de la disminución de la tasa de inflación acompañada por un breve crecimiento del PBI y no como consecuencia redistributiva de la riqueza financiera y comercial". DALLANEGRA PEDRAZA, L., *El Consenso de Washington de 1990*, <http://www.mundolatino.org/>.

Asiáticos" en la cuenca del Pacífico, y la Comunidad Económica Europea en el Viejo Continente.

Frente a esta realidad, EUA buscó afianzar su rol de "potencia hemisférica". En este sentido el presidente estadounidense George Bush lanzó, en 1990, la Iniciativa para las Américas (EAI, por su nombre en inglés), que se basaba en dos problemáticas: una externa, que tenía que ver con la pérdida de los "socios europeos" que se "cierran" en su propio proceso integracionista y compiten con EUA, al igual que Japón y los "Tigres Asiáticos". Situación ésta que provoca que EUA se vuelque hacia el marco hemisférico tratando de ganar y controlar un mercado importante, pero estableciendo sus propias reglas. La otra problemática era interna, y seguía en cierta medida el criterio avalado por economistas como Peter Drucker, que planteaba que EUA, para solucionar los problemas económicos de déficit comercial, no lo podía hacer con los Estados de la cuenca del Pacífico ni con los europeos, sino tratando de vender a América Latina, particularmente bienes de capital. Es decir, una vez más son las grandes empresas estadounidenses las que marcan el rumbo en la política exterior de su Estado y, detrás de un proyecto presentado como método de progreso para la región, se encontraba el objetivo de generar nuevas fuentes de ingreso para los capitales estadounidenses.

Estos cambios no sólo fueron provocados en el sistema internacional, también los hubo en los esquemas de integración regionales. El primero ocurrió en Europa cuando el 3 de octubre de 1990 se produce la reunificación alemana⁹⁴, al integrarse la República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania, lo que ge-

⁹⁴ La reunificación alemana fue propuesta por el canciller alemán occidental Helmut Kohl en un Plan de diez puntos, basado en una unión económica, monetaria y social entre las dos Alemanias, con el marco como moneda de pago y la supresión de las fronteras. El Plan fue presentado en el Consejo Europeo de Estrasburgo que lo aprobó, y el proceso culminó con la Conferencia dos más cuatro (República Federal de Alemania, República Democrática Alemana, EUA, URSS, Reino Unido y Francia) que adoptó el plan formulado por Kohl, dando vía libre a la reunificación. <http://www.bundesregierung.de/>

neró un gran revuelo político entre los miembros de las Comunidades Europeas, que pensaban que ya estaba todo listo para que la construcción europea se hiciese a gusto y placer de Alemania.

Este era el temor de los Estados miembros cuando se convocó a la Conferencia Intergubernamental de 1991, que tenía como trasfondo el Informe Delors de 1990⁹⁵, y que tendría como corolario la firma del Tratado de Maastricht, conferencia que provino del deseo y la necesidad comunitaria de lanzar la Unión Económica y Monetaria (UEM) y marcar un claro posicionamiento político de cara a la nueva realidad que se estaba desarrollando en el escenario internacional, hecho plasmado en la Unión Política fruto de dicho Tratado.

La Europa política

Sin lugar a dudas este paso dado por las Comunidades fue uno de los más importantes, ya que como una etapa más, ni la primera ni la última, en el proceso de construcción de la integración, se resolvió crear la Unión Europea (UE), que englobó tres pilares: el primero de carácter comunitario, construido sobre las bases de las tres comunidades existentes (CECA, CEE⁹⁶ y CEEA), y otros dos pilares de carácter intergubernamental, referidos a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de Cooperación en los Ámbitos de Justicia y Asuntos Internos (CAJAI)⁹⁷.

A la par de estos acontecimientos, y enmarcada dentro del proceso de creación de la Unidad Política, se produjo un hecho que, a mi juicio, fue el paso definitivo para desmarcarse de EUA, la delegación española presentó un proyecto de creación de la ciudadanía europea inspirado en el "proyecto Spinelli".

⁹⁵ Este informe, también conocido como Informe del Comité de Sabios, planteaba la realización de la Unión Económica y Monetaria sobre la base de tres etapas claramente diferenciadas.

⁹⁶ Como parte de las reformas introducidas por el Tratado de Maastricht, la Comunidad Económica Europea dejó de llamarse "Económica" para pasar a ser, tan sólo, Comunidad Europea.

⁹⁷ Dado que el Tratado de la Unión Europea incluye los Tratados correspondientes a cada una de las Comunidades, se dice que es un Tratado de Tratados.

A lo largo de 1990, el tema de la Unión Política había ocupado un lugar cada vez más relevante en la actividad del gobierno español encabezado por Felipe González. El resultado fue, a nivel comunitario, la presentación de una propuesta española de Unión Política. El entonces Ministro de Asuntos Exteriores español Francisco Fernández Ordóñez, en una comparecencia parlamentaria, ponía de manifiesto cual era el objetivo de la propuesta: "Entendemos por Unión Política [...] transformar un espacio hasta ahora de carácter esencialmente económico, pensado para garantizar la libre circulación de trabajadores, servicios, capitales y mercancías, en un espacio común integrado en donde el ciudadano europeo sea protagonista [...] esto es lo que entendemos por Unión Política: pasar de un espacio económico a un espacio político". Y esta Unión Política era el trampolín para poder hacer frente a EUA en la nueva coyuntura internacional.

Esta vez el proyecto fue aprobado por los doce Estados miembros, por lo tanto, a partir del Tratado de Maastricht, la ciudadanía europea fue un hecho⁹⁸.

Posteriormente, en 1997, se firmó en Ámsterdam el Tratado que reformó al de Maastricht⁹⁹. En el contenido de este Tratado se destacan cuatro objetivos: hacer del empleo y de los derechos de los

⁹⁸ "Resulta de especial importancia la llamada ciudadanía de la Unión. La novedad que aporta el TUE en esta materia es doble: primero, porque traspasa la barrera económica y crea derechos vinculados al ejercicio del poder en el marco de una Unión Europea de carácter político. Segundo, porque crea una institución jurídica nueva al servicio del ciudadano en la que se encuadran esos derechos fuera de todo vínculo nacional. Con anterioridad al TUE era lógico que no se hablara del «ciudadano», ya que las cuatro «libertades fundamentales» estaban referidas al mercado y sólo se disfrutaban en el marco económico: las más próximas a las personas (trabajadores, establecimiento y servicios) se condicionaban a una actividad económica. En el seno del mercado los ciudadanos jamás eran denominados por esta categoría jurídico-política, sino que como obligados beneficiarios aparecían bajo la denominación de empresarios, trabajadores, usuarios, consumidores o bien operadores económicos; por tanto, la institución de una ciudadanía era superflua y extraña: nadie es ciudadano de un gran mercado". <http://www.euro-sociologia.org/>

⁹⁹ De la firma de este Tratado tomaron parte además de los 12 Estados miembros tras las 3 ampliaciones ya citadas, Austria, Suecia y Finlandia que se incorporaron a la Unión Europea en 1995.

ciudadanos el eje de la Unión; suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación y reforzar la seguridad; hacer que la voz de Europa se oiga mejor en el mundo; y hacer más eficaz la arquitectura institucional de la Unión Europea con miras a la próxima ampliación.

Sin embargo, pese a las expectativas depositadas previamente, este Tratado no colmó las previsiones, en especial por no ocuparse de la reforma de las Instituciones de cara a la ampliación de la UE con el ingreso de los diversos Estados candidatos. Pese a todo, el mayor logro de este Tratado fue que avanzó en las cuestiones referidas a la ciudadanía europea, al integrar el "espacio Schengen" en la Unión. Este espacio se creó fuera del marco de la Comunidad Europea, y se adoptaron numerosas normas comunes en materia de visados, derecho de asilo, control en las fronteras exteriores y cooperación entre las policías y aduanas para garantizar la libre circulación de las personas. Uno tras otro, todos los Estados de la Unión Europea fueron sumándose a dicho sistema, con exclusión de Irlanda y el Reino Unido¹⁰⁰.

Nace el MERCOSUR

Mientras tanto, en América del Sur, se producía la profundización del proceso de integración. Sobre la base del PICE firmado por Alfonsín y Sarney en 1985, se creaba el 26 de marzo de 1991 con la firma del "Tratado de Asunción" en Asunción del Paraguay el Mercado Común del Sur (Mercosur)¹⁰¹, que agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. De esta manera, los Estados del Cono Sur ame-

¹⁰⁰ El caso de Dinamarca es particular, puesto que no participa en la adopción de medidas en lo que corresponde a estas cuestiones. En este sentido, "con relación a las medidas que el Consejo haya decidido sobre una propuesta o iniciativa de desarrollo del acervo" en lo concerniente al "espacio Schengen", "se le concede el derecho de decidir, dentro de un período de seis meses, si las incorpora a su legislación nacional, creándose entonces una obligación de derecho internacional entre Dinamarca y los restantes Estados miembros". SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, 1999, página 88.

¹⁰¹ Originariamente se pensaba en la designación "Mercado Común del Cono Sur", de la que finalmente se desistió, ya que su interpretación excluía geográficamente las perspectivas ya presentes de ampliación del Tratado hacia otros países sudamericanos.

ricano también daban respuesta a la nueva realidad internacional, aunque de una manera diferente a la ideada en 1985, puesto que tras los recambios presidenciales acontecidos en Brasil y Argentina, los primeros mandatarios que asumieron adhirieron firmemente a los dictados del neoliberalismo propugnado desde EUA y plasmado en el "Consenso de Washington", aunque debido a la inexistencia de un Estado de Bienestar en la región, las consecuencias no fueron las mismas que se preveían en 1985¹⁰².

¹⁰² Así lo reseña Josep Ibáñez: "Por lo que respecta a los factores mundiales o generales, pueden englobarse en dos fenómenos que se precipitan en los años ochenta: la globalización económica y el fin de la guerra fría. [...] Por otro lado, el fin del mundo bipolar de la guerra fría relajará la rigidez ideológica y diplomática que caracterizó las relaciones entre países de bloques diferentes y entre estos y países no alineados. [...] En primer lugar, se produce una ampliación de las percepciones y dimensiones de la seguridad estatal y una pérdida del peso relativo de las cuestiones militares en favor de cuestiones económicas. [...] En segundo lugar, surgen nuevos escenarios geopolíticos de competencia interestatal, diferentes de los escenarios anteriores de confrontación territorial y militar vinculados a la división entre bloque capitalista de democracias liberales y bloque socialista de democracias populares. [...] En tercer lugar, destaca la ausencia de opciones ideológicas en esencia dispares en cuanto a política económica estatal. A estos factores mundiales o generales que propician el surgimiento del nuevo regionalismo cabría añadir aquellos otros más vinculados específicamente a cada una de las regiones en las que han surgido proyectos de integración. En este sentido, en América Latina son de gran importancia dos factores regionales o particulares. Uno de ellos es la favorable disposición de Estados Unidos no sólo a consentir las iniciativas regionalistas, sino incluso a potenciarlas con propuestas propias para todo el continente americano. Es lo que Jagdish Bhagwati denominó la «conversión» estadounidense del multilateralismo al regionalismo a finales de los años ochenta, provocada en buena medida por la evolución de dos procesos externos como eran las negociaciones multilaterales y la integración europea: por un lado, las dificultades que encontraba el desarrollo de la Ronda Uruguay del GATT, que no concluiría hasta finales de 1994, generaban frustración entre los negociadores comerciales estadounidenses; por otro lado, los progresos de la integración europea y las perspectivas de ampliación suscitaban una gran inquietud vinculada a la idea de la «fortaleza Europa». Un segundo factor regional es el brusco giro neoliberal que sufrieron las políticas económicas de todos los países latinoamericanos desde mediados de los años ochenta. La nueva orientación económica venía dada en parte por el evidente fracaso de las políticas económicas anteriores, pero sobre todo por la imposición de los planes de ajuste estructural a los que se condicionaban los créditos multilaterales para hacer frente a la crisis de la deuda. Estas nuevas políticas económicas estaban formadas por una serie de recetas más o menos similares que vendrían a denominarse «Consenso de Washington»; en su dimensión comercial, estas políticas eran claramente aperturistas y diferían radicalmente de las

Mientras el proceso de integración económica iniciado a mediados de los ochenta entre Brasil y Argentina estuvo fuertemente influido por el paradigma cepalino de desarrollo, en los años noventa la profundización de las reformas comerciales liberalizadoras en ambos Estados y el cambio en la metodología de la integración – con la adopción de un mecanismo lineal, automático y universal de desgravación arancelaria – sugieren un desplazamiento del eje del proceso de integración y el surgimiento de un nuevo paradigma, que se pretende compatible con el redireccionamiento de las políticas internas de Argentina y Brasil, “núcleo duro de la integración”, y con las tendencias internacionales en el manejo de las políticas comerciales y de integración económica¹⁰³.

En este contexto se produce, como decíamos, la creación del Mercosur, que estableció una zona de libre comercio entre los Estados signatarios del Tratado de Asunción, aunque los proyectos iniciados aquel 26 de marzo de 1991 eran más amplios. Tal como lo establece su normativa, el Mercosur aspira a lograr una integración profunda que incluya la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo y una política comercial comunes, junto con la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales; etc.¹⁰⁴

que caracterizaron los modelos de integración regional de los años sesenta y setenta, orientados hacia el interior para fomentar la industrialización por sustitución de importaciones”. IBÁÑEZ, J., *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*, <http://www.reei.org/>

¹⁰³ Es interesante observar que “el acuerdo bilateral Argentina-Brasil era de naturaleza fundamentalmente desarrollista en el que la idea de preferencias comerciales y de promoción de complementariedades intrasectoriales se confundían con la propia idea de la integración. Este modelo, con todo, no se reprodujo en el MERCOSUR, cuyas políticas económicas cambiaron y se orientaron, primordialmente, para una mejor adecuación a las exigencias de la competitividad impuestas por los procesos de liberalización de los mercados y de su integración global”. VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

¹⁰⁴ Al respecto señala José Paradiso que “No se trata pues de pensar a la integración sólo desde la perspectiva de equilibrio de poder a través de la conformación de bloques, ni de construir un mercado atractivo para los inversores que potencie las tasas de crecimiento económico de los países participantes. Tampoco de la mera aplicación del poder de negociación en la esfera política o económica. Todos esos objetivos

Con la firma de este Tratado, el Grupo Mercado Común (GMC) asumió plenamente su función de órgano ejecutivo activando sus diferentes subgrupos técnicos, dándose en consecuencia preferencia a la construcción intergubernamental, puesto que el GMC tiene subordinación directa a las Cancillerías de los cuatro Estados miembros¹⁰⁵. Fruto del trabajo de este grupo es la propuesta de creación de un sistema de solución de controversias.

El Mercosur tuvo un impacto económico creciente con dinámica expansiva. En efecto, el comercio subregional registró un importante crecimiento y la producción industrial y agrícola en los cuatro Estados, fue incorporando gradualmente el horizonte de un área económica integrada como un condicionante de sus actividades. Este impacto generó un rápido proceso de politización, debido a la distribución desigual de costos y beneficios entre los miembros del Mercosur y entre los diferentes sectores económicos del interior de cada Estado.

Este proceso tuvo su afianzamiento en 1994, cuando se suscribió el Protocolo de Ouro Prêto, que perfeccionó las instituciones del proceso de integración.

Los cambios en la estructura institucional se orientaban a preparar al Mercosur para objetivos más ambiciosos y procesos de negociación más complejos con terceros Estados, grupos de Estados u organismos internacionales.

deberían estar incluidos pero articulados y ponderados en un marco más amplio, con objetivos de mayor entidad. Se trata también de convertir el impulso unificador en un instrumentote transformación progresiva de la vida social, en una vía apta para promover un nuevo modelo convivencial, distinto, de aquel por el que se desviven los pequeños o grandes intereses de la «civilización de los negocios»; y de hacerle jugar un papel en el movimiento universal que, orientado en la dirección de la estabilidad y gobernabilidad del sistema mundial, procura neutralizar los efectos más perversos de la globalización, sean ellos directos o indirectos, y a recuperar lo que puede haber de beneficioso en las fuerzas que la impulsan". PARADISO, J., *MERCOSUR: un lugar en el mundo*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.

¹⁰⁵ He aquí una diferencia sustancial entre el MERCOSUR y la UE, puesto que mientras el proceso sudamericano optó por la construcción intergubernamental exclusivamente, la integración europea prefirió una complementación de procedimientos intergubernamentales y comunitarios.

Así lo reseñaba el Preámbulo del protocolo de Ouro Prêto: "Atentos a la dinámica implícita en todo el proceso de integración y a la consecuente necesidad de adaptar la estructura institucional del MERCOSUR a las transformaciones ocurridas..."¹⁰⁶.

Este avance institucional fue acompañado de avances en términos económicos. A finales de 1994, Argentina y Brasil habían cumplido en lo esencial sus compromisos, y Paraguay y Uruguay, que disponían de un año más, habían respondido favorablemente. Los Estados eliminaron, en importante proporción, las medidas cuantitativas para las importaciones que aplicaban al resto de los Estados del Mercosur y adecuaban sus reglas nacionales a las normas de competencia del Mercado Común. Ello significó, en muchos casos, modificaciones profundas en las estructuras productivas nacionales y la reconversión de un número importante de actividades económicas.

Sin embargo esta "primavera económica" sufrió un duro golpe cuando a fines de 1999, Brasil modificó su política cambiaria. Esto generó que las importaciones brasileñas al resto de los Estados miembros del Mercosur sufrieran una caída mayor al 20%. Asimismo, esta realidad puso de manifiesto la interdependencia asimétrica que padece el Mercosur dado que el producto Bruto, el territorio, la población, la complejidad de la estructura productiva es muy superior a la de todos los restantes integrantes del bloque en su conjunto.

El ALCA irrumpe en escena

Pero como bien señala Mónica Hirst¹⁰⁷, "el avance del Mercosur no depende solamente de las iniciativas intra-Mercosur" sino de va-

¹⁰⁶ Según el sociólogo brasileño Helio Jaguaribe, "MERCOSUR no es para sus miembros únicamente un sistema que les proporcione una ampliación de mercados, sino también un instrumento fundamental de política externa. Su importancia internacional depende, por un lado, de la medida que logre formular una política exterior común y ejecutarla satisfactoriamente; por el otro lado, esta importancia dependerá de la alternativa de orden mundial que llegue a prevalecer". PARADISO, J., *MERCOSUR: un lugar en el mundo*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.

¹⁰⁷ HIRST, M., *La Unión Europea, el MERCOSUR y el nuevo multilateralismo*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.

rios factores, entre ellos “los movimientos de Estados Unidos en relación al ALCA”. Sin lugar a dudas la irrupción del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) busca, entre otros objetivos, el desarticular la integración sudamericana.

Sin embargo ambos procesos tienen diferentes objetivos, puesto que “la dinámica del Mercosur tiene una inspiración bastante distinta a la del ALCA, que en su origen partió de los intereses de los Estados Unidos de crear un área de libre comercio a lo largo de las Américas que permitiese la expansión de sus inversiones y del comercio de bienes y servicios, consolidando su hegemonía en una gran zona de influencia continental”¹⁰⁸. Además, “al confrontar los modelos de integración expresados en el Mercosur y el ALCA, se observa que, desde sus orígenes, el proceso de construcción de Mercosur fue caracterizado por el gradualismo, para, de esta manera, buscar adaptar las economías de los países integrantes a la apertura de los mercados. Esta perspectiva gradualista se contraponen claramente al proceso de constitución del ALCA, cuyo ritmo de las negociaciones viene siendo marcado por la tentativa de los Estados Unidos en acelerar la consolidación del acuerdo, bajo el formato del single undertaking, es decir, el principio de que nada estará acordado hasta que todo esté acordado”¹⁰⁹.

Los primeros pasos del proyecto ALCA se remontan a diciembre de 1994, con motivo de la primera Cumbre de las Américas, realizada en la ciudad estadounidense de Miami, cuando los ministros de Comercio de todos los Estados americanos, exceptuando Cuba, se pusieron de acuerdo en establecer una zona de libre comercio “desde Alaska hasta Tierra del Fuego” que incluiría a 34 Estados¹¹⁰.

¹⁰⁸ VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

¹⁰⁹ VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

¹¹⁰ “Los Jefes de Estado de 34 países americanos reunidos en Miami (EUA) en diciembre de 1994 en la «Cumbre de las Américas», resolvieron iniciar las negociaciones para la creación del ALCA. El tema esencial es el libre acceso a los mercados, pero además se consideran materias tales como servicios, propiedad intelectual, inversiones, políticas

El promotor de la iniciativa fue el ex presidente de EUA George Bush. El argumento esgrimido a favor del ALCA es que a través de esta área de libre comercio se logrará también “el fortalecimiento de la democracia en el continente y la creación de prosperidad y desarrollo humano”.

El precedente más claro de un acuerdo de este tipo es el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por su nombre en inglés), acuerdo suscrito por EUA, Canadá y México, que entró en vigencia el 1 de enero de 1994, fecha en que en el sur de México comenzaba una rebelión indígena encabezada por el Ejército Zapatista

de competencia, compras del sector público y solución de controversias. En la segunda Cumbre, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, se adoptó un Plan de Acción que estableció que las negociaciones deberán concluir a más tardar en 2005. El ALCA tiene un objetivo declarado – el libre comercio – y otro real, que consiste en estructurar la primacía de EUA. Plantea primero la finalidad económica: América entera como territorio de libre circulación de bienes, servicios y capitales – pero no de personas –; el dólar adoptado como moneda de todos los países (si fuera posible, con exclusión de la moneda nacional); apertura externa irrestricta; disminución de las funciones del Estado; privatización de los servicios públicos y desregulación de la actividad económica. Como esquema de integración es en esencia heterogéneo, puesto que rigen las mismas leyes para El Salvador y Brasil, para Belice y Argentina. Así, no habrá mercado interno que resista. Las filiales de empresas extranjeras, en especial estadounidenses, ejecutan la actividad económica en las áreas más importantes de casi todos los países sudamericanos [...] Lejos de contribuir a sociedades más homogéneas, la actividad productiva queda relegada a funciones parasitarias, con el agravamiento de las desigualdades sociales. Además se trata de una alternativa excluyente: la implantación del ALCA implica la desaparición del MERCOSUR y de la Comunidad Andina. En el plano del comercio, al eliminarse la tarifa externa común existiría un solo mercado continental, manejado por EUA. También se suprimirían las preferencias establecidas por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con lo cual disminuirían las exportaciones latinoamericanas a los demás países de la región, en especial las industriales. Asimismo, se perdería el incentivo para invertir dentro de los países con el fin de evitar barreras de protección, porque esas barreras no existirán; y aun si se instalaran, las empresas transnacionales importarían sus insumos de los países sede, con arancel cero. La contrapartida, que es la entrada recíproca de manufacturas, se parece mucho a una cláusula de los tratados del siglo XIX entre Inglaterra y Argentina, que fijaba el criterio igualitario que la flota inglesa podía navegar libremente en los ríos argentinos y la flota argentina en los ríos británicos. Sólo que la flota argentina... no existía”. CALCAGNO A. E. y CALCAGNO E., *Sudamérica es el camino. Ante un mundo multipolar dominado por Estados Unidos*, Le Monde Diplomatique, Número 15, Buenos Aires, septiembre de 2000, <http://www.eldiplo.org/>

de Liberación Nacional (EZLN) que tenía, entre otros objetivos, la lucha en oposición al NAFTA.

Ahora bien, el ALCA supone ampliar el modelo NAFTA a todo el continente ignorando la situación de desigualdades desde las que se parte, y sin contemplar ninguna medida de redistribución regional de la riqueza al estilo del fondo de cohesión creado en la Unión Europea¹¹¹.

De los 800 millones de personas que integran la población afectada por el ALCA, quinientos millones viven en América Latina y la mitad de ellas se encuentran en situación de pobreza. Frente a ello, el ochenta por ciento del peso económico del continente lo tienen Estados Unidos y Canadá, quienes poseen el capital, la tecnología y las patentes. Sólo el PBI de EUA representa el 71 % de todo el hemisferio. América Latina no sólo no posee infraestructura ni tecnología, sino que cuenta con una deuda externa de 792.000 millones de dólares¹¹².

¿Pero qué elementos contiene el ALCA que generan esa preocupación en los pueblos latinoamericanos?, ¿cuáles son esos contenidos que tanto les angustian?

¹¹¹ En declaraciones al diario El Universal, el presidente venezolano Hugo Chávez mencionaba su oposición al ALCA, manifestando "No podemos hablar de un acuerdo de libre comercio tabla rasa, donde nos midan a todos por igual. Cómo se podría comparar Haití con Estados Unidos, para poner el ejemplo más extremo. Esa es una reserva que nosotros tenemos sobre la declaración, ya veremos si la mantenemos o no. Yo no puedo comprometerme para que el 31 de diciembre del 2005 entre el ALCA en vigencia para Venezuela". <http://www.el-universal.com/>

¹¹² Esta es una de las razones que lleva a Alfredo Calcagno y Eric Calcagno a sostener que "Lo que se decidirá en los próximos años excede a la mayor o menor prosperidad -o pobreza- que pueda obtenerse con la pertenencia a uno u otro esquema de integración. Estará en juego la subsistencia de los países sudamericanos como naciones soberanas. Se trata de la alternativa entre el ALCA o MERCOSUR/Comunidad Andina, que supera lo económico y tiene un claro significado político. Es muy diferente una integración entre iguales a una unión del más poderoso con un grupo de débiles: EUA tiene un PBI 6,3 veces mayor que todos los países sudamericanos y más de 5 veces mayor que todos los latinoamericanos, sin mencionar la abismal brecha científico-tecnológica o de infraestructura financiera, comercial, entre otros". CALCAGNO A. E. Y CALCAGNO E., *Sudamérica es el camino. Ante un mundo multipolar dominado por Estados Unidos*, Le Monde Diplomatique, Número 15, Buenos Aires, septiembre de 2000, <http://www.eldiplo.org/>

La creación del ALCA forma parte de una agenda global de liberalización del comercio que ha tenido, en donde se ha aplicado, a las grandes corporaciones transnacionales como grandes ganadores, a expensas de la gran mayoría de la población, el medio ambiente, y la equidad social.

La experiencia del NAFTA ha demostrado cómo los derechos laborales más básicos y los intereses de los trabajadores son agredidos por estos acuerdos de libre comercio. El objetivo de asegurar la más absoluta libertad al capital para moverse a nivel continental significará, como lo señala la experiencia más reciente, una tendencia a la baja de los salarios y el deterioro de las condiciones laborales.

Por otra parte el ALCA, como el NAFTA, impedirá, bajo el pretexto de otorgar seguridad absoluta a las inversiones, cualquier regulación estatal aún cuando ésta se apoye en consideraciones de bienestar general, de defensa de la salud pública o del medio ambiente. Los gobiernos no podrán impulsar estrategias de desarrollo y, acentuarán su política de seguir compitiendo por bajar más los salarios, degradar las condiciones de trabajo o los estándares ambientales con la esperanza de atraer las deseadas inversiones.

Además, los términos del ALCA están redactados a medida de EUA. Veamos algunos ejemplos. Dado que el principal sector norteamericano en desventaja en una economía regional sin barreras sería la agricultura, la existencia de subsidios a este sector será una excepción, gracias a la cual EUA podrá mantener artificialmente, mediante sus subsidios de 80.000 millones de dólares anuales, la competitividad de su agricultura y evitar las importaciones de los Estados latinoamericanos.

Al mismo tiempo, y en uno de los puntos más importantes del proyecto, los Estados se obligan a poner los recursos naturales (en especial el petróleo) a disposición del "accionista mayoritario". Puesto que en una economía neoliberal el Estado se verá obligado a la privatización de cualquier recurso natural que todavía tenga en sus manos, el accionista mayoritario siempre será una multinacional, y

ésta, según el acuerdo de libre comercio vinculante a los Estados del continente, sólo podrá ser estadounidense¹¹³.

Lo que está detrás del ALCA, según ha denunciado el economista uruguayo Daniel Olesker, es "reducir las posibilidades de los Estados del sur de comprar a quién le ofrezca mejores precios, marginando en los negocios a la Unión Europea y a la totalidad de los Estados del Asia, cuyas producciones serán aceptadas solo si sortean fuertes aranceles, pero que los harían igualmente no competitivos con los fabricados por las empresas inversoras norteamericanas. Por supuesto que también, con el ALCA en marcha, se liquidarán las alianzas que se están intentando desde Europa con diversas áreas económicas que están en proceso de formación en América Latina, como el Mercosur"¹¹⁴.

Frente a esta realidad, hubo Estados que se opusieron al proyecto. Uno de los opositores fue Brasil, quien propuso la creación de un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA)¹¹⁵. El punto crucial

¹¹³ Como sostuvo Guillermo Almeyra en el diario mexicano La Jornada, "En este contrato desigual América Latina pone las riquezas y, mediante la exacción constante y creciente de enormes sumas en concepto de pago de la deuda (de tributo al capital financiero), da el dinero a Estados Unidos para que explote las riquezas ajenas y se apropie de ellas en nombre del desarrollo compartido. Los ferrocarriles, canales, caminos son las venas de un sistema. Por ellos no sólo circulan las mercancías, sino también las personas, las ideas". <http://www.jornada.unam.mx/>

¹¹⁴ Francesc Granell afirma que "El ex presidente portugués Mario Soares ponía de relieve que el ALCA puede alejar a Europa de la América en desarrollo. El ALCA inquieta a Europa no tanto porque el comercio entre los ochocientos millones de americanos pueda llegar a realizarse sin aranceles cuando culmine el desarme aduanero previsto para 2005, sino por lo que puede suponer respecto a la generalización de normas técnicas y sanitarias, modos de hacer y procedimientos comerciales y financieros basados en la normativa y la realidad estadounidense, que complicará la actividad de las empresas europeas en los mercados latinoamericanos y del Caribe. Esto podría hacer variar, en el futuro, los términos de lo que hasta ahora había sido la concurrencia entre Europa y América para conseguir nuevas bazas económicas en los países del Sur, afectando a los europeos que más relaciones tienen con América Latina y el Caribe". GRANELL, F., *ALCA, Estados Unidos, Europa*, Revista Política Exterior N° 82, página 74..

¹¹⁵ Paralelamente a la propuesta de ALCA se planteó la de crear un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). La idea fue lanzada por Brasil en 1993 y su primera reunión formal se realizó durante el mes de agosto del 2000, fecha en la que el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, convocó la Primera Cumbre

para el avance del ALCSA lo constituiría las negociaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur, puesto que un desenlace positivo de estas negociaciones prácticamente cubriría toda la geografía de América del Sur.

Suramericana. Esta iniciativa no es un proyecto elaborado como el ALCA, pero se ha ido concretando a través de negociaciones parciales que bien pudieran avanzar a un ritmo más acelerado que las hemisféricas. El ALCSA supone la integración de un espacio geográfico que supera los 17 millones de kilómetros cuadrados, lo que representa el 85% de toda América Latina y el Caribe y aproximadamente el 45% del continente americano. Además, su población es de aproximadamente 340 millones de personas, lo que representan el 67% de América Latina y el Caribe y el 55% de la población total del continente. Los doce países sudamericanos que integran el ALC – SA - Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela – difieren entre sí considerablemente en cuanto a extensión territorial, número de habitantes, producto por persona, entre otros. Se distinguen también por estar parcelados en diferentes subregiones y esquemas de integración, como la Comunidad Andina (CAN) que comprende a cinco de ellos; el Mercado Común del Sur (Mercosur), que cuenta con cuatro países y dos países asociados: Chile y Bolivia y, finalmente, Surinam y Guyana, que forman parte de los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM). El punto crucial para el avance hacia ALCSA lo constituye las negociaciones actualmente en curso entre la Comunidad Andina y Mercosur. Según el Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre ambos bloques, suscrito el 16 de abril de 1998 en Buenos Aires, hasta el 30 de septiembre de 1998 se concertó una primera etapa consistente en la negociación de un Acuerdo de Preferencias Arancelarias sobre la base del patrimonio histórico que podrá incluir nuevos productos. Una vez culminada esta etapa se inició una segunda que va desde el primero de octubre de 1998 hasta el 31 de diciembre de 1999, durante la cual se discutió un Acuerdo de Libre Comercio que abarcará los productos negociados en la referida primera etapa y el resto del universo arancelario. Se presume que estas negociaciones pudieran tener alguna similitud con el acuerdo alcanzado entre Chile y Mercosur, pero adicionalmente se deben tomar en cuenta los compromisos que los países andinos mantienen entre sí y con terceros países. Un desenlace positivo de las negociaciones de la Comunidad Andina con Mercosur prácticamente cubriría toda la geografía suramericana, dado que Chile ya ha avanzado en su vinculación con los países sureños y ha suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio con el resto de los países de la subregión, excepto Perú. Bolivia, por su parte, firmó en 1996 un acuerdo marco con Mercosur, que prevé adelantar negociaciones conducentes a la liberación del comercio. Inicialmente se planteó la disyuntiva sobre si los países andinos negociarían con Mercosur individualmente o en conjunto. La incertidumbre fue despejada en la Cumbre Presidencial Andina celebrada en mayo de 1997 en Sucre, Bolivia, en la cual se adoptó la decisión de negociar conjuntamente. El tema de negociación más controversial lo constituye las negociaciones agrícolas y es la razón por la cual sólo se han podido alcanzar acuerdos parciales. En agosto de 1999, Brasil y la CAN suscribieron un Acuerdo de Complementación Económica, como un primer paso hacia la creación de la zona de libre

Este proyecto subraya una diferencia notable entre las propuestas de ALCA y ALCSA. Mientras la primera se basa en flujos de comercio significativos e intenta vincular a Estados con grados de desarrollo muy disímiles, la segunda se basa en una mayor afinidad en cuanto a niveles de desarrollo, pero desfavorablemente tiene como punto de partida lazos comerciales débiles.

Existe además la propuesta de la Alianza Social Continental (ASC). La ASC es una coalición de grupos laborales, campesinos, indígenas, de mujeres y organizaciones y redes ciudadanas que a lo largo del continente americano se han comprometido para elaborar una alternativa al proyecto del ALCA¹¹⁶. El proyecto borrador de

comercio, al igual que el acuerdo suscrito entre la CAN y Argentina el 29 de junio de 2000. Adicionalmente, en el marco de la Cumbre Suramericana, los Jefes de Estado del Mercosur y la Comunidad Andina decidieron iniciar nuevas negociaciones para establecer, antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre ambas agrupaciones. La Primera Cumbre Suramericana convocada por el Presidente Brasileño, Fernando Henrique Cardoso, del 31 de agosto al 1° de septiembre de 2001 en Brasilia, constituye el evento de mayor significación para la concreción del Área de Libre Comercio Suramericano. Este encuentro sirvió para reafirmar el compromiso de la región con la paz, la democracia y la integración, además de reiterar la necesidad de profundizar la cooperación y la solidaridad internacional. En esta Cumbre participaron los Jefes de Estado de los 12 países suramericanos y los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Entre los observadores estuvieron el Gobierno de México y organismos regionales como Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Los acuerdos y resultados alcanzados en esta Cumbre Presidencial quedaron reflejados en el "Comunicado de Brasilia". Si bien este Comunicado no fijó un programa completo de acciones, con sus etapas, recursos y modalidades, sí ha proporcionado algunas pautas e instrucciones para los diferentes gobiernos y organizaciones en los cinco temas que conformaron la agenda de la Cumbre. Estas pautas e instrucciones, identificadas por los Presidentes con criterio pragmático, dejan delineados cinco importantes pilares a utilizar en la construcción del espacio suramericano: la democracia, como fundamento y marco institucional; el comercio, en sentido amplio, como vehículo y medida; la infraestructura de integración, como condición necesaria; la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos, como expresión de fortaleza moral, y la información, conocimiento y tecnología, como llaves para participar mejor en un mundo globalizado.

¹¹⁶ "La Alianza Social Continental (ASC) es un foro de organizaciones y movimientos sociales progresistas de las Américas, creado para intercambiar información, definir

esta propuesta es la llamada "Alternativas para las Américas" y centra su propuesta sobre la base de un proyecto de carácter más social que el del ALCA, que tiene mayor componente economicista, y refuerza del rol del Estado, frente a la propuesta del ALCA que refuerza el rol del mercado. El ASC propone la construcción de nuevos caminos de integración continental basados en la democracia, la igualdad, la solidaridad, y el respeto de los derechos humanos y el medio ambiente frente a la propuesta del ALCA, que a su juicio, sólo propone la liberalización del comercio y las inversiones, de la desregulación y la privatización, puesto que es un proyecto neoliberal racista, sexista, injusto y destructor del medio ambiente.

Como vemos, con la llegada del nuevo siglo, la UE y el Mercosur se enfrentan a nuevos desafíos, y una vez más, marcados por el accionar de EUA que se resiste a abandonar su histórico papel de guía¹¹⁷.

estrategias y promover acciones conjuntas, todo ello encaminado a la búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo y democrático, que beneficie a nuestros pueblos. La ASC es un espacio abierto a las organizaciones y movimientos interesados en cambiar las políticas de integración a nivel hemisférico y en promover la justicia social en las Américas. La iniciativa para crear la ASC surgió del foro de la sociedad civil realizado en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Brasil, de forma paralela a una reunión de ministros de comercio del hemisferio, efectuada a su vez en el marco de las negociaciones del ALCA. La propuesta de impulsar la construcción de la ASC fue aprobada por los participantes en la Cumbre de los Pueblos de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998. La Alianza Social Continental se constituyó formalmente en abril de 1999, en una reunión celebrada en San José, Costa Rica, en la que se definieron la misión, los objetivos y la estructura del nuevo espacio de articulación ciudadana en el hemisferio". <http://www.asc-hsa.org/>

¹¹⁷ Fernando Henrique Cardoso fue categórico cuando se refirió a lo esencial y a lo accesorio en el MERCOSUR: "Nuestro problema es el siguiente: el MERCOSUR es una operación ventajosa recíprocamente; para Brasil, Argentina y los otros socios. Tiene un impacto político porque nos permite tener más fuerza en el ALCA y en la Ronda del Milenio, en la medida en que tengamos una opinión homogénea sobre ciertos ítems importantes. El MERCOSUR es inicialmente una construcción política que no puede dejarse perder por el choque de conflictos económicos específicos. Y debemos impedir que los gobiernos se embarquen en conflictos económicos específicos". SCHVARZER, J., *MERCOSUR: una crisis largamente anunciada. Bajo la influencia de la ortodoxia económica*, Le Monde Diplomatique, Número 2, Buenos Aires, agosto de 1999, <http://www.eldiplo.org/>

El Mercosur se encuentra en pleno proceso de reformulación, puesto que algunos de sus integrantes, con Argentina como principal referente, ven más interesante la opción de integrarse al ALCA que de profundizar la construcción de la integración sureña. Así, recientemente, el gobierno argentino ha resuelto modificar su arancel externo, con lo cual se produce un notable retroceso en la unión aduanera flexible, camino a un mercado común, para pasar a ser tan sólo una zona de libre comercio¹¹⁸. Por el contrario, Brasil busca repotenciar el Mercosur y en consecuencia alienta el posible ingreso de Venezuela al bloque económico, situación que daría mayor fuerza al grupo y tendería un puente importante de cara a la Comunidad Andina, situación ésta que sería la antesala de un acuerdo entre ambos procesos de integración latinoamericanos que conduciría a la creación del ALCSA¹¹⁹.

A esta realidad interna se debe agregar que con la llegada al gobierno estadounidense de George W. Bush, vuelven a cobrar fuerza las propuestas conservadoras del Comité de Santa Fe, que ya habían sido el "think tank"¹²⁰ de las presidencias conservadoras de

¹¹⁸ Como señala Roberto Lavagna, "La idea es simple: en un área de libre comercio cada una de las partes debe asegurar el libre flujo de bienes entre sí, pero retienen la capacidad de fijar sus políticas respecto del resto del mundo, tanto en materia de tarifas aduaneras (aranceles) como del resto de las políticas comerciales (reintegros, estímulos). LAVAGNA, R., *¿El fin de la integración o la insostenible levedad de las propuestas*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.

¹¹⁹ En referencia a las perspectivas de ampliación del bloque subregional, el entonces Representante Especial para Asuntos del MERCOSUR y actual Embajador del Brasil en Argentina, Embajador José Botafogo Gonçalves, afirmó que su principal misión era ampliar el bloque atrayendo a los países de la Comunidad Andina (Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela). El diplomático consideró acertada la estrategia brasileña de consolidación de un área de libre comercio en América del Sur. Al respecto sostuvo que "La frustración de la Ronda del Milenio, en Seattle, el impasse dentro de los Estados Unidos en relación a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas y las dificultades de la Unión Europea en destrabar las negociaciones sobre los subsidios agrícolas muestran que precisamos ampliar el MERCOSUR". VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

¹²⁰ A los efectos del presente trabajo se denominará como "think tank" al grupo de asesores principales de un líder político.

Ronald Reagan y George Bush. Este grupo presentó en junio de 2001 el Documento Santa Fe IV, en el que se expresa el interés por revivir la Guerra Fría al señalar “la amenaza soviética ha desaparecido. No sólo nuestras fuerzas armadas se ven comprometidas por este cambio radical, también nuestra imagen de nosotros mismos. [...] Ahora que se ha superado la amenaza soviética, tenemos que reconstruir la nación. Pero sin ese peligro externo, nos puede faltar la identificación necesaria para salir adelante”. En la introducción de dicho documento señalaba James Lucier, director de staff del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, que “aunque los días en que debimos defender la independencia de las repúblicas de Sudamérica parecen haber pasado, aún persiste el hecho de que aquella seguridad y libertad, tanto de los Estados Unidos como de las repúblicas sudamericanas están inextricablemente unidas”. Como deja claramente expuesto Santa Fe IV, “la soberanía y la integridad de un cierto número de países se hallan en riesgo, no por otra nación sino por organizaciones criminales internacionales tan poderosas que le están denegando a los pueblos de Sudamérica su herencia de libertad”. Una vez más se repite el argumento del Estado bueno que se ocupa de cuidar a los pobres Estados del sur, basando su accionar en las denominadas nueve D que reseña el Documento, éstas son Defensa, Drogas, Demografía, Democracia Populista, Desestabilización, Deforestación y Declinación de Estados Unidos.

Y a la hora de justificar su accionar, el “think tank” del Presidente George W. Bush encuentra problemas en todas las latitudes, así identifica a “los capitanes de la droga de América del Sur, especialmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia [...] el castrista Chávez de Venezuela [...] el surgimiento de un militarismo izquierdista en los países andinos que finalmente está obteniendo un poco de atención por parte de los medios, en la medida en que el «bolivarismo» se convierte en un grito de ataque de los comunistas y socialistas [...] y los bancos españoles, supuestamente financiados

por los narcodólares de la mafia rusa, cubriendo el continente en lo que se llegó a conocer como «la reconquista de las Américas».

Pero esta política no se queda tan sólo en propuestas, y su mayor exponente es el Plan Colombia, que otorga dinero, armamento y capacitación al gobierno colombiano para combatir el narcotráfico, cuando en realidad lo que se está combatiendo es la guerrilla, que actualmente se encuentra en un proceso de paz con el gobierno del Presidente Pastrana. Esto es central para EUA ya que, como veíamos, entienden a su seguridad profundamente relacionada con la seguridad de los Estados latinoamericanos, y una resolución, a su juicio equivocada, del conflicto colombiano puede repercutir en los países vecinos.

En términos económicos, y a fin de poder llevar adelante el ALCA, las propuestas difieren un poco. El ex Secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger, en un libro de su autoría de reciente publicación, considera un error histórico de la diplomacia norteamericana no haber ahondado en la relación con los países del MERCOSUR. Revertir la situación depende de la capacidad de Estados Unidos de integrar a estos países sudamericanos al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

En síntesis, para EUA los principales elementos geoestratégicos, que son importantes de cara al presente siglo, son el control de los estrechos atlánticos; el uso del Canal de Panamá; un camino alternativo por el Cabo de Hornos; tener la seguridad que los países del hemisferio no son hostiles a la visión de seguridad nacional de EUA; y que los recursos naturales del hemisferio estén disponibles para responder a las prioridades nacionales estadounidenses. Como señala el Documento Santa Fe IV, «Una nueva Doctrina Monroe».

La UE, en tanto, se enfrenta a un proceso de reformulación de su proceso de integración, marcado por la posible ampliación al Este y por las reformas de sus instituciones.

Durante el año 2000 fue suscripto por los quince Estados miembros de la UE el denominado Tratado de Niza, que daba respuesta a las cuestiones institucionales que no se habían resuelto a través del

Tratado de Ámsterdam, y que debían resolverse antes de la ampliación¹²¹. Este paso adelante dado por la UE lo fue en dos frentes que siempre generaron discusiones en su seno, si se debía priorizar una mayor extensión o una mayor integración¹²². Sin embargo no todo fue resuelto y en el año 2004 habrá una nueva Conferencia Intergubernamental para saldar las cuentas pendientes, para definir el futuro de la UE¹²³.

¹²¹ “Como han puesto de relieve Antonio Seguro e Iñigo Méndez de Vigo en su documento «Informe sobre el tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea (2001/2022 INI)», Niza significó el agotamiento de la *fórmula intergubernamental* de reforma de los Tratados; al demostrarse que la *suma de quince* intereses nacionales no es necesariamente el *interés común*. De modo que en el estadio actual de la Unión Política no puede seguir considerándose la Unión Europea como un organismo internacional clásico, sino como algo *sui generis*, que ha de resolverse con fórmulas originales *ad hoc*”. TAMAMES, R., *29 propuestas de los Profesores Jean Monnet de España...*, Madrid, 17 de septiembre de 2001.

¹²² “Hay una visión alemana, expuesta de manera clara y audaz, que presenta una Europa federal, con un reparto más nítido de competencias y la renacionalización de algunas políticas comunitarias, todo ello a través de una Constitución sintética que sería la cúpula de los Tratados. Hay una visión británica, compartida en gran medida por Suecia, que insiste en comenzar por decidir cuales son las políticas y competencias que la Unión debe ejercer. [...] Al mismo tiempo, los británicos ponen el acento en la ampliación quizá con la esperanza de que una Unión más grande amenaza menos a los Estados. [...] Francia muestra una posición más bien conservadora con respecto al proyecto europeo. Aunque no rechaza la idea de una Constitución, el término clave es «Federación de Estados-Nación», poniendo el acento en la conservación de los Estados como piezas clave del rompecabezas. [...] España, por su parte, no ha entrado de lleno en el debate. Por ahora ha acentuado la importancia de la ampliación al centro y al este de Europa, y de las políticas de relanzamiento económico. Además, se ha mostrado preocupada por no perder los fondos estructurales tras la ampliación”. ORTEGA, M., *¡Viva la Constitución europea!*, Revista Política Exterior N° 82, página 91.

¹²³ De cara a esta Conferencia Intergubernamental, el pasado 25 de julio de 2001 el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, presentó su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Los principales puntos de este Documento son: “1. *Estructuración de la relación Comunidad Europea - sociedad civil*. Se precisa un código de conducta que identifique las responsabilidades de todas las instituciones del entramado comunitario. 2. *Mayor uso de los conocimientos y de la experiencia práctica de los actores regionales y locales*, salvaguardando el papel de las autoridades nacionales. Para lo cual, la Comisión dialogará más activamente con las asociaciones regionales y locales en el proceso normativo. 3. Necesidad de recrecer la *confianza pública* en los expertos que asesoran a los responsables políticos, un tema en el que la Comisión aspira a promover directrices que faciliten un debate público más atractivo de las diferentes cuestiones. 4. Definición de los objetivos políticos para *combinar la legislación con soluciones*

Pero, una vez más, EUA mete subrepticamente la “cola” a fin de influir en el destino que debe tener la UE. Tal como señala el ex presidente del Parlamento Europeo José María Gil-Robles “EUA plantea una Europa inmensa, con Turquía y Rusia incluidas, tan grande y con tantas diferencias en su interior que no pueda llegar a convertirse nunca en una verdadera unión sólida y bien trabada, ni tener una política exterior y de seguridad propias. O sea, una simple área de comercio libre, bajo protectorado estadounidense”¹²⁴.

Es decir, mientras desde Europa se propone avanzar en las propuestas de Schuman, Adenauer y De Gasperi, a favor de un avance que tenga como meta una verdadera Federación Europea, EUA trata de obstaculizar, y hasta evitar que se tome ese rumbo.

Así lo señalaba el presidente George W. Bush en la gira realizada por Europa en junio de 2001, cuando señaló que “celebramos un mayor papel de la UE en la seguridad europea, adecuadamente integrada en la NATO. Celebramos el incentivo para las reformas que crea la esperanza de pertenecer a la UE”, aunque a continuación dejó en claro cuál es la intención política estadounidense para la región al afirmar que la UE debía “tender la mano a Ucrania”, que “Rusia es parte de Europa” y que “por primera vez en la historia, todos los gobiernos de la región son democráticos, comprometidos en la cooperación recíproca y predispuestos a sumarse a Europa”¹²⁵.

Y dado que políticamente la UE ya está demostrando su propio punto de vista y su propio accionar, EUA apuesta por influir en sus decisiones por otras vías. Tal como afirma Henry Kissinger, “En

autorreguladoras. De esa forma, se aceleraría el proceso legislativo, dando un mayor calado a la presencia de los interesados. 5. Fijación de las condiciones para establecer y elegir los *organismos reguladores de la UE*, de modo que se refuerce la eficacia de las normas de la UE a los ojos de la actividad empresarial y del público; acercando las decisiones sobre las áreas más complejas a los propios interesados. 6. *Reenfoque de los papeles y las responsabilidades de cada institución europea*, a fin de ayuda a los ciudadanos a acercarse a sus líderes e instituciones, al objeto de comprender de mejor manera las decisiones que va adoptando la Unión”. TAMAMES, R., *29 propuestas de los Profesores Jean Monnet de España...*, Madrid, 17 de septiembre de 2001.

¹²⁴ Diario El Mundo, 12 de agosto de 2000. <http://www.el-mundo.es/>

¹²⁵ <http://www.cnn.espanol.com/>

Europa, Estados Unidos se enfrenta a un cambio sustancial. Durante la Guerra Fría, la integración europea estaba en consonancia con la Alianza Atlántica, pero hoy el propósito de la integración es crear un contrapeso al poder estadounidense. Para el 2003, la UE tendrá su propia fuerza militar que, así se prevé, será independiente de la estructura de la NATO¹²⁶.

Según Kissinger, "Estados Unidos tiene que responder a esta dinámica de una manera imaginativa pero sin perder de vista su interés nacional"¹²⁷. El autor concede que "el sistema de seguridad europeo debe ser autónomo aunque ligado a la NATO. El nuevo sistema de seguridad atlántica estará dispuesto como círculos entrelazados. En el amplio círculo militar convergerán, aunque no siempre de manera armoniosa, la NATO y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE). En el círculo de seguridad estarán integrados los países de la UE que no pertenecen a la Alianza Atlántica"¹²⁸. Finalmente, el círculo económico abarcará a todos los países que pertenezcan a lo que Kissinger denomina el Área de Libre Comercio Transatlántico, que no es más que la fusión económica de la UE y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Para que este sistema funcione, debe haber un mecanismo institucional de toma de decisiones. Kissinger le ha dado nombre a este mecanismo: Grupo Atlántico de Coordinación.

La nota particular de esta propuesta es que incluiría a la UE y a los integrantes del NAFTA, quedando de manifiesto una vez más que América Latina es, a juicio de EUA, territorio exclusivo estadounidense.

¹²⁶ KISSINGER, H., *Does America need a Foreign Policy?*, Simon & Schuster, Washington, 2001, <http://www.washingtonpost.com>

¹²⁷ KISSINGER, H., *Does America need a Foreign Policy?*, Simon & Schuster, Washington, 2001, <http://www.washingtonpost.com>

¹²⁸ KISSINGER, H., *Does America need a Foreign Policy?*, Simon & Schuster, Washington, 2001, <http://www.washingtonpost.com>

Conclusión

Como hemos analizado a lo largo de estas páginas, a partir de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos emergió como potencia mundial, posición que durante una época compartió con la Unión Soviética, pero que a partir de la desaparición de ésta, se tornó hegemónica.

Con este trasfondo, el objetivo estadounidense fue el perpetuar el status quo vigente a fin de evitar el surgimiento de posibles cuestionantes de su rol, sin embargo tuvo políticas económicas y militares de resurgimiento de algunas zonas del planeta puesto que esto le aseguraba cuantiosos dividendos para sus empresas.

Sin embargo a partir de la década del 90, cuando se hace más palpable la posibilidad de que ciertos procesos de integración cuestionen el liderazgo estadounidense en ciertos lugares, Estados Unidos recompone su política hacia ellos a fin de asegurar su posición dominante. Así, propone para América el ALCA, que a lo largo del trabajo analizamos las consecuencias que podría acarrear para el continente americano su implementación, y en el caso europeo busca que la Unión Europea se expanda, puesto que una Europa más extensa hará que surjan mayor diferencias en su seno y una Europa compacta políticamente podría plantear problemas de carácter geoestratégico a Estados Unidos.

Es claro que el objetivo estadounidense es plantarse, como mínimo, de árbitro mundial, y esto se pone de manifiesto cuando tanto la UE como el Mercosur se encuentran en etapas cruciales, puesto que el accionar que tomen en los años venideros marcará claramente su futuro. Por un lado la UE de cara a la ampliación y a la posible redacción de una Constitución Europea, como el Mercosur en relación con la negociación del ALCA, y las posibles incorporaciones de nuevos socios o la asociación con la Comunidad Andina, tienen en sus manos la posibilidad de empezar a escribir una historia distinta al discurso oficial estadounidense, que tras los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, ha regresado a las ideas de los primeros años de la Tercera Guerra Mundial, en los cua-

les una amenaza bélica a su predominio justificaba su política exterior de involucrarse en cuestiones de terceros Estados o de Organizaciones internacionales¹²⁹.

En este contexto, como bien señalan Alfredo Calcagno y Eric Calcagno, en el siglo XXI podrían existir dos formas de distribución del poder mundial. La primera, la hegemonía de EUA con todos los demás países subordinados en diferente grado, según su importancia relativa. La segunda, la multipolaridad. En este caso, es probable que EUA continúe siendo la mayor potencia, pero habrá otras que participarán de un sistema mundial más complejo: la UE, China, Rusia, India, Japón, países musulmanes, cada uno enraizado en su estilo de civilización.

Que esto se realice depende de la actitud que tomen la UE y el Mercosur, puesto que si ambos procesos de integración privilegian dichos instrumentos a fin de poder operar con mayor fuerza en el nuevo escenario internacional delimitado por la globalización¹³⁰, otro

¹²⁹ Es de destacar que tras estos atentados EUA formuló un pedido de reunión del TIAR, que de hecho se reunió, a diferencia de lo que ocurriera 19 años antes, cuando en medio de la guerra de Malvinas quien realizó el pedido fue Argentina y la reunión nunca prosperó. Esta situación pone de manifiesto, una vez más, que las instituciones americanas actuaban según el interés y la necesidad de EUA.

¹³⁰ "En términos generales puede decirse que la globalización es un fenómeno pluridimensional, es decir que compromete a una multitud de dimensiones de la vida social, y que tiene por escenario al mundo. En consonancia con ello, su conceptualización se ha abordado desde diversas disciplinas, dando como resultados distintos conceptos o denominaciones: «aldea global», «economía mundo», «nueva Babel»; «fábrica global» o aún «shopping center global». Con buen criterio, Octavio Ianni ha revisado buena parte de estas categorías denominándolas metáforas de la globalización ... En su dimensión económica, la globalización puede ser entendida como una nueva fase de expansión del sistema capitalista (que ha venido desenvolviéndose desde su primigenio estadio libreconcurrencista). A los efectos de este trabajo puede sumariamente caracterizarse de la siguiente manera: tendencia a la apertura de los sistemas económicos nacionales (y de sus respectivos mercados) y, por lo tanto, disminución o cese de políticas estatales reguladoras y/o proteccionistas; notorio aumento del comercio internacional; expansión de los mercados financieros; reorganización espacial de la producción e interpenetración de las industrias a través (y no obstante) de las fronteras nacionales; incremento de la movilidad internacional de los factores de producción; búsqueda permanente de la ventaja comparativa y de la competitividad; prioridad de la innovación tecnológica; aparición de elevadas tasas de desempleo; descenso de los niveles históricos de remuneración de la fuerza de

mundo es posible. Porque como señala el Consenso de Buenos Aires promovido por políticos latinoamericanos procedentes del centro y la izquierda del espectro político tales como Leonel Brizola, Dante Caputo, Ricardo Lagos, Luis Inácio "Lula" da Silva, Rodolfo Terragno, entre otros, "los procesos de integración económica regional que debemos fortalecer, profundizar y politizar, ofrecen posibilidades adicionales de regulación y ordenamiento de la relación con las redes mundiales de circulación de capitales. Es evidente que la capacidad y la eficacia de medidas regulatorias será superior a nivel regional que para cada país en lo individual al ser más grandes y atractivos los mercados en cuestión y al aumentar el costo o el castigo de no ingresar a ellos por rechazar las limitaciones impuestas por los países integrados", y sin desmerecer la integración económica, sostiene que es necesario para ésta "ir más lejos, abarcar más ámbitos y ser más ambiciosa de lo que actualmente pretende. El error de la integración tal y como se lleva a cabo ahora, reside en restringirse exclusivamente al dominio comercial: debemos ir construyendo, de manera paralela y simultánea a la reducción de aranceles entre nuestros países, las instituciones regulatorias, las convergencias sociales y las políticas comunes que en otras latitudes se fueron edificando a ritmos distintos"¹³¹.

En este sentido es sumamente importante la constitución, en el ámbito del Mercosur, de instancias supranacionales permanentes que den mayor consistencia al proceso de integración. Un paso adelante ha sido el Protocolo de Olivos que fuera firmado el 18 de febrero por los cuatro jefes de Estado que generó el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur, como así también el unánime rechazo que realizaron los jefes de Estado

trabajo. Y como resultado de todo lo anterior: aumento de la interdependencia entre países o economías diferentes, y; consolidación de una definida tendencia a la formación de polos económicos regionales". LÓPEZ, E., *Globalización y democracia*, Papeles de investigación, Número 2, Buenos Aires, 2000.

¹³¹ LÓPEZ, E., *Globalización y democracia*, Papeles de investigación, Número 2, Buenos Aires, 2000.

latinoamericanos ante el intento de golpe de Estado en la República Bolivariana de Venezuela. Este hecho es trascendente puesto que América Latina fue una sola voz en la crítica del movimiento insurreccional mientras que la UE no fue clara en su accionar, llegando al punto del vergonzante apoyo del jefe de gobierno español, José María Aznar, al gobierno dictatorial venezolano. Pero aún es poco lo que se ha hecho en América Latina, es necesario una mayor vocación de los Estados que conforman el Mercosur para que éste tenga avances significativos que lo planten, ya definitivamente, como un proceso de integración serio, creíble e interesante a los ojos de posibles nuevos integrantes, como así también como un actor de importancia en el nuevo contexto internacional.

La Unión Europea, por su parte, debe trabajar en pos de una mayor cohesión, puesto que el ingreso de los países candidatos generará unos índices mayores de desigualdad dentro de las fronteras de la Unión. Por ello, y para evitar que se generen en su seno tensiones que provoquen problemas a escala comunitaria, es imprescindible que se acentúen las políticas de cohesión europeas, porque una mayor cohesión político económica redundará, necesariamente, en una mayor importancia de la Unión Europea a escala mundial.

Estos son, a mi entender, los ejes centrales de la discusión política a ambos lados del Atlántico durante los próximos tiempos en lo que respecta a la integración en Organizaciones internacionales. Por ello el punto que quizás sea de mayor utilidad para ambos procesos de integración sea las Cumbres de la Unión Europea y los Estados de América Latina y el Caribe, en la cual los participantes aboguen por la creación de un nuevo mundo multipolar¹³². Sin embar-

¹³² Al respecto, el Comisario de Comercio de la Unión Europea Pascal Lamy sostiene que la UE persigue "la integración por las vías complementarias multilateral y regional. Eso sí, descartamos el unilateralismo. Ambas vías son caras necesarias de una misma moneda, que, mezcladas en la dosis adecuada, sirven para responder a los desafíos de un mundo complejo e interdependiente. El sistema multilateral define las normas y principios comunes que constituyen los cimientos de la «casa global». El enfoque regional, a su vez, permite ir más allá en casos donde se comparten visiones comunes basadas en antecedentes históricos, culturales, políticos y económicos, cuyas

go, hoy en día, tal como lo señala la conclusión de la “contracumbre” realizada por diversos actores sociales a la par de la Cumbre de la Unión Europea y los Estados de América Latina y el Caribe el pasado 17 de mayo en Madrid, España, “la UE no ha sido capaz de presentar una alternativa justa de relaciones económicas y comerciales con América Latina” y sus gobernantes “desconocen su realidad e ignoran el sufrimiento social”, mientras “ofrecen falsas soluciones” y “compiten con Estados Unidos por la dominación de los mercados de oferta (servicios públicos, agua y energía) y demanda (automóviles y comunicaciones)”. Por ello es que es un campo fértil para trabajar, porque aún es grande la diferencia que separa a ambos procesos, y es mucho lo que se puede trabajar.

Este trabajo es fundamental en esta época, caracterizada por las consecuencias de la aplicación, a pies juntillas, de las recetas emanadas del “Consenso de Washigton”, que trajeron como consecuencias índices inéditos de pobreza, desempleo, desnutrición, insalubri-

preferencias colectivas pueden ser integradas en el mercado y en sus políticas de acompañamiento. La Unión Europea, que es en sí un ejemplo claro de integración regional, tiene todo el interés en que los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe tengan éxito. Sustentan la estabilidad política y la seguridad tan esenciales para el bienestar social y económico. MERCOSUR constituye un pilar de un mundo multipolar y su negociación para lograr un acuerdo de asociación con la UE no hace más que reforzar ese sistema internacional. Nuestra asociación consolidará nuestros considerables vínculos económicos, que ya sitúan a Europa como primer socio comercial e inversor de la región. Si bien es cierto que MERCOSUR atraviesa momentos difíciles, sus integrantes, en un formato denominado mini-Maastricht, han dado recientemente un mensaje claro de solidaridad como fórmula para superarlas. En un viaje reciente por Argentina y Brasil, mis interlocutores dejaron claro que ven el MERCOSUR «no como una opción, sino como nuestro destino». Juntos, Europa y Latinoamérica pueden y deben jugar un papel primordial en el diseño del mundo del futuro, un mundo en que nuestros valores compartidos de democracia, de justicia y de solidaridad se vean reflejados y proyectados a nivel global”. Agrega Chris Patten, quien se desempeña como Comisario Europeo de Relaciones Exteriores, que “la estrategia política de la UE en sus relaciones con los países latinoamericanos debe desarrollarse sobre tres puntos: el interés de los europeos por invertir en la región gracias a las reformas políticas y económicas, utilizar los foros internacionales para reforzar la cooperación y poder hacer frente a problemas comunes derivados de la parte oscura de la liberalización, como son el narcotráfico, las armas y el terrorismo”. <http://www.elpais.es/>

dad, etc. En numerosos países de América Latina, situación que provoca, en muchos casos, grandes olas migratorias hacia los países europeos, que son vistos como faros de desarrollo y prosperidad.

En consecuencia, se provocan grandes desequilibrios ante los cuales el Mercosur y la UE deben hacer frente de manera urgente para poder forjar su propio destino sin que nadie, más allá de sus propios ciudadanos, les indiquen qué es lo que se debe hacer.

Porque más allá de cualquier posible escenario, queda claro que en ambos casos, deben transitar alguno de estos caminos para no convertirse en unos simples invitados de lujo al concierto mundial y poder ser artífices de su propio futuro, y para ello deberán recordar aquel consejo que, bajo la pluma de José Hernández en su célebre libro *Martín Fierro*, el Viejo Vizcacha le daba al gaucho Martín Fierro cuando decía:

*“Los hermanos sean unidos,
porque ésa es la ley primera;
tengan unión verdadera
en cualquier tiempo que sea,
porque si entre ellos pelean,
los devoran los de ajuera¹³³.”*

Bibliografía

Libros consultados

- AGUILAR, M. A. y BARDAJÍ, R., *La Europa de Reikiavik*, Tecnos, Madrid, 1988.
- AHIJADO QUINTILLÁN, M., *Historia de la unidad europea: desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*, Pirámide, Madrid, 1999.
- ARNAUD, V., *MERCOSUR, UE, NAFTA y los procesos de integración*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996.
- BRZEZINSKI, Z., *El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos estratégicos*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1998.

¹³³ Término del léxico gauchesco para decir afuera.

- CHOMSKY, N., *Idéologie et Pouvoir*, EPO, París, 1995.
- DALLANEGRA PEDRAZA, L., *Relaciones políticas entre Estados Unidos de América y América Latina ¿Predominio monroísta o unidad americana?*, Edición del autor, Buenos Aires, 1994.
- DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1999.
- FONTAINE, A., *Histoire de la guerre froide*, Seuil, vol. I, París, 1992.
- KISSINGER, H., *Diplomacia*, Ediciones B, Barcelona, 1996.
- KISSINGER, H., *Does America need a Foreign Policy?*, Simon & Schuster, Washington, 2001.
- MATOS OCHOA, S., *El Panamericanismo a la luz del Derecho Internacional*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980.
- PÉREZ BUSTAMANTE, R., *Historia Política de la Unión Europea 1940 - 1995*, Dykinson, Madrid, 1995.
- POWANSKI, R., *La guerra fría*, Crítica, Barcelona, 2000.
- RUIZ DÍAZ LABRANO, R., *MERCOSUR: Integración y Derecho*, Intercontinental Editora, Buenos Aires, 1998.
- SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, 1999.
- TRUYOL Y SERRA, A., *La integración europea*, Tecnos, Madrid, 1999.
- AUTORES VARIOS, *Historia y perspectiva de la integración latinoamericana*, Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA), Morelia, 2000.

Fuentes en internet

Alianza Social Continental

<http://www.asc-hsa.org/>

Área de Libre Comercio de las Américas

<http://www.ftaa-alca.org/>

Asociación Latinoamericana de Integración

<http://www.aladi.org/>

Basque Red Net, España

<http://www.basque-red.net/>

Cancillería Federal de Alemania

<http://www.bundesregierung.de/>

Centro de Formación para la Integración Regional, Uruguay

<http://www.cefir.org.uy/>

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, Chile

<http://www.celare.cl/>

CNN, Estados Unidos de América
<http://www.cnnenespanol.com/>
Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile
<http://www.eclac.cl/>
Diario El Mundo, España
<http://www.el-mundo.es/>
Diario El País, España
<http://www.elpais.es/>
Diario El Universal, Venezuela
<http://www.el-universal.com/>
Diario La Jornada, México
<http://www.jornada.unam.mx/>
Diario Página/12, Argentina
<http://www.pagina12.com.ar/>
Enciclopedia de Arte e Historia On Line
<http://www.artehistoria.com/>
Euro-sociología, la sociología de la Unión Europea
<http://www.euro-sociologia.org/>
Le Monde Diplomatique, Argentina
<http://www.eldiplo.org/>
Mercado Común del Sur
<http://www.mercosur.org.uy/>
Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina
<http://www.cancilleria.gov.ar/>
Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia
<http://www.rree.gov.bo/>
Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil
<http://www.itamaraty.gov.br/>
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
<http://www.minrel.cl/>
Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay
<http://www.mre.gov.py/>
Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay
<http://www.mrree.gub.uy/>
Organización de los Estados Americanos
<http://www.oas.org/>
Política internacional, Argentina
<http://www.mundolatino.org/>
Presidencia de Francia
<http://www.elysee.fr/>

Presidencia de los Estados Unidos de América
<http://www.whitehouse.gov/>
Presidencia del Gobierno de España
<http://www.la-moncloa.es/>
Presidencia del Gobierno del Reino Unido
<http://www.number-10.gov.uk/>
Red Académica Uruguaya, Uruguay
<http://www.rau.edu.uy/>
Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina
<http://www.red-redial.org/>
Red Eurosur
<http://www.eurosur.org/>
Revista Brecha, Uruguay
<http://www.brecha.com.uy/>
Revista Electrónica de Estudios Internacionales, España
<http://www.reei.org/>
Revista Punto Final, Chile
<http://www.puntofina.cl/>
Revista Qué Pasa, Chile
<http://www.quepasa.cl/>
Revista The National Interest, Estados Unidos de América
<http://www.nationalinterest.org/>
Sistema Económico Latinoamericano
<http://www.sela.org/>
Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
<http://www.nafta.net/>
The Times, Inglaterra
<http://www.thetimes.co.uk/>
The Washington Post, Estados Unidos de América
<http://www.washingtonpost.com/>
Unión Europea
<http://www.europa.eu.int/>
Universidad de Texas, Estados Unidos de América
<http://lanic.utexas.edu/>
Universitat Pompeu Fabra, España
<http://www.upf.es/>
Venezuela Analítica, Venezuela
<http://www.analitica.com/bitbliblioteca/>
Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Alemania
<http://www.zei.de/>

Artículos consultados

- ADENAUER, K., *Conferencia en el Ateneo de Madrid*, 16 de febrero de 1967, Revista Política Exterior N° 82, Madrid, Julio-Agosto de 2001.
- CALCAGNO A. E. y CALCAGNO E., *Sudamérica es el camino. Ante un mundo multipolar dominado por Estados Unidos*, Le Monde Diplomatique, Número 15, Buenos Aires, septiembre de 2000, <http://www.eldiplo.org/>
- DEL RÍO SANCHEZ, J., *La integración Latinoamericana y caribeña en la década de los noventa: un panorama*, Revista Nueva Sociedad N° 153, Caracas, Enero-Febrero de 1998.
- DROR, Y., *Conducción del Estado hacia la integración*, Montevideo, 1998, <http://www.cefir.org.uy/>
- GRANELL, F., *ALCA, Estados Unidos, Europa*, Revista Política Exterior N° 82, Madrid, Julio-Agosto de 2001.
- HENTSCHEL, H., *Unión Europea y MERCOSUR. Estabilidad y fragilidad de los sistemas de Integración Regional*, Revista Contribuciones N° 2, Buenos Aires, 1999.
- HIRST, M., *La Unión Europea, el MERCOSUR y el nuevo multilateralismo, Escenarios Alternativos*, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.
- IBAÑEZ, J., *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Número 1, Madrid, 2000, <http://www.reei.org/>
- ISBELL, P., *América Latina, Europa y Estados Unidos: el cambiante triángulo transatlántico*, Revista Economía Exterior N° 17, Madrid, verano 2001.
- LAVAGNA, R., *¿El fin de la integración o la insostenible levedad de las propuestas*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.
- LÓPEZ, E., *Globalización y democracia*, Papeles de investigación, Número 2, Buenos Aires, 2000.
- OREJAS, D., *La integración de las Américas y el comercio transatlántico*, Revista Economía Exterior N° 17, Madrid, verano 2001.
- ORTEGA, M., *¡Viva la Constitución europea!*, Revista Política Exterior N° 82, Madrid, Julio-Agosto 2001.
- PARADISO, J., *MERCOSUR: un lugar en el mundo*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.
- PERALES, J. R., *La economía política del MERCOSUR y la coordinación macroeconómica*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.
- PÉREZ BUSTAMANTE, R., *El porvenir de Europa*, Madrid, 17 de septiembre de 2001.
- SCHVARZER, J., *MERCOSUR: una crisis largamente anunciada. Bajo la influencia de la ortodoxia económica*, Le Monde Diplomatique, Número 2, Buenos Aires, agosto de 1999, <http://www.eldiplo.org/>

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO, *Elementos para el análisis de las oportunidades y retos que implica la vinculación con el MERCOSUR*, <http://www.sela.org/>

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO, *Tendencias y opciones en la integración de América y el Caribe*, <http://www.sela.org/>

TAMAMES, R., *29 propuestas de los Profesores Jean Monnet de España sobre la Gobernanza Europea y la CIG 2004*, Madrid, 17 de septiembre de 2001.

VERBITSKY, H., *La revolución sin mayorías. El camino empedrado de una elección*, Revista Brecha, Montevideo, 30 de marzo de 1990.

VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

VIGUERA, E., *Relaciones EEUU - UE: rasgos principales y posible evolución*, Revista Economía Exterior N° 17, Madrid, verano 2001.

Abreviaturas más utilizadas

ALADI Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALCA Área de Libre Comercio de las Américas

ALCSA Área de Libre Comercio Sudamericana

ANZUS Organización de Seguridad y Asistencia entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América

ASC Alianza Social Continental

AUE Acta Única Europea

AUNA Asociación para la Unidad de Nuestra América

BENELUX Acuerdo de integración entre Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BIRD Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo

BLADEX Banco Latinoamericano de Exportaciones

CAF Corporación Andina de Fomento

CAJAI Cooperación en los Ámbitos de Justicia y Asuntos Internos

CAN Comunidad Andina de Naciones

CARICOM Comunidad del Caribe

CARIFTA Asociación de Libre Comercio del Caribe

CE Comunidad Europea

CECA Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE Comunidad Económica Europea

CEEA (o Euratom) Comunidad Europea de la Energía Atómica

CENTO Organización del Tratado de los Países de Oriente Central

CEPAL Comisión Económica para América Latina

CIA Agencia Central de Inteligencia

COMECON Consejo de Ayuda Mutua

COMMONWEALTH Comunidad Británica de Naciones
EAI Iniciativa para las Américas
ECU Unidad de Cambio Europea
EEE Espacio Económico Europeo
EFTA Asociación Europea de Libre Comercio
ELN Ejército de Liberación Nacional de Colombia
ERP Programa de Recuperación Europeo
EUA Estados Unidos de América
EZLN Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FARC Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI Fondo Monetario Internacional
FONPLATA Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
GATT Acuerdo General sobre los Tratados Aduaneros
GMC Grupo Mercado Común
ITT Internacional Telephone and Telegraph Corporation
KOMINFORM Oficina de Información Comunista
KOMINTERN Internacional Comunista
MERCOSUR Mercado Común del Sur
NAFTA Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
NATO Organización del Tratado del Atlántico Norte
NOEI Nuevo Orden Económico Internacional
NSC Consejo Nacional de Seguridad
ODECA Organización de los Estados Centroamericanos
OEA Organización de Estados Americanos
OECE Organización Europea de Cooperación Económica
ONU Organización de las Naciones Unidas
OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSCE Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea
OTASE Organización del Tratado del Sudeste Asiático
PARLATINO Parlamento Latinoamericano
PCUS Partido Comunista de la Unión Soviética
PESC Política Exterior y de Seguridad Común
PICE Programa de Integración y Cooperación Económica
SELA Sistema Económico Latinoamericano
SME Sistema Monetario Europeo
TCECA Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
TCEE Tratado de la Comunidad Económica Europea
TCEEA (o Euratom) Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
TIAR Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UE Unión Europea
UO Unión Occidental
UEM Unión Económica y Monetaria
URSS Unión Soviética