

# El futuro del Mercosur: una visión política\*

Eduardo Rivas\*\*

*“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”*

*Simón Bolívar, Carta de Jamaica*

*“Debemos 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”.*

*Simón Bolívar, Convocatoria del Congreso de Panamá*

*“Aunque los Estados observasen los pactos entre ellos perfectamente, es lamentable que el uso de ratificarlo todo por un juramento religioso haya entrado en las costumbres -como si dos pueblos separados por un ligero espacio, solamente por una colina o por un río, no estuviesen unidos por lazos sociales fundados en la propia naturaleza- pues esta práctica hace creer a los hombres que han nacido para ser adversarios o enemigos, y que tienen el deber de trabajar en su perdición recíproca, a menos que se lo impidan los tratados.”*

*Tomás Moro, Utopía.*

---

\* Recibido em fevereiro de 2004, submetido ao Colégio Editorial e indicado à publicação.

\*\* Licenciado en Ciencia Política (UBA). Magíster en Estudios de la Unión Europea (UdC). Autor de, entre otros, *El rol de los partidos políticos tras el neoliberalismo*, publicado por el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IGC), *Los condicionantes externos de los procesos de integración. El rol de Estados Unidos de América ante los casos europeo y latinoamericano*, publicado por el Centro Brasileiro de Estudos Latinoamericanos (CEBELA).

No pretendemos realizar en estas páginas un minucioso análisis histórico del Mercosur, pero no podemos dejar de lado un análisis previo de sus orígenes para, a partir de allí, poder analizar en profundidad cuáles son los posibles pasos que debería realizar el proceso de integración para lograr una efectiva presencia en el contexto internacional.

El cambio de régimen de gobierno en la mayoría de los Estados de América Latina, fue un paso determinante para poder comenzar a analizar con profundidad la posibilidad de alcanzar acuerdos internacionales que posibilitaran la construcción de procesos de integración. Así, en 1983 asumía la Presidencia de la Nación Argentina Raúl Alfonsín, y en 1985 José Sarney<sup>1</sup> y Julio María Sanguinetti hacían lo propio en Brasil y Uruguay respectivamente, poniendo fin al péndulo de gobiernos cívicos y militares característico de la región.

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 París<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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,

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 tecnológicos<sup>3</sup>.

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, Coopera-*

---

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.

<sup>3</sup> "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.

*ción 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 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.

## **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 internacional.

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 esfuer-

zos 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 vigente desde la década del 60 estaba en decadencia y sería reemplazado, en los años siguientes, por el denominado "Consenso de Washington", que impulsaba en América Latina las políticas neoliberales que a inicios de los ochenta habían propuesto Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

Tal como señala Luis Dallanegra Pedraza, "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”<sup>4</sup>.

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 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 inclu-

---

<sup>4</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, L., *El Consenso de Washington de 1990*, <http://www.mundolatino.org/>

yen desde el Parlamento Europeo hasta el actual Banco Europeo, destinado a gerenciar la moneda común, el ya famoso euro”<sup>5</sup>.

## Nace el Mercosur

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)<sup>6</sup>, que agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. De esta manera, los Estados del Cono Sur americano 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 1985.

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

---

<sup>5</sup> 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/>

<sup>6</sup> 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.

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 que caracterizaron los modelos de integración regional de los años sesen-

ta y setenta, orientados hacia el interior para fomentar la industrialización por sustitución de importaciones”<sup>7</sup>.

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 económica.

Es interesante observar que, como señala Fernanda Vianna Mello “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”<sup>8</sup>.

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 polí-

---

<sup>7</sup> IBÁÑEZ, J., *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*, <http://www.reei.org/>

<sup>8</sup> VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

tica comercial comunes, junto con la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales; etc. Como afirma José Paradiso “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 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 instrumento de 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”<sup>9</sup>.

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 miembros. 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

---

<sup>9</sup> PARADISO, J., *MERCOSUR: un lugar en el mundo*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.

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 Preto*, 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. Así lo reseñaba el Preámbulo del Protocolo de Ouro Preto: "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...". 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"<sup>10</sup>.

El diseño institucional que se adoptó en el marco del Mercosur a partir de la firma de este protocolo fue de carácter eminentemente interestatal puesto que, tal como lo señala el licenciado Andrés Malamud "Al nivel máximo de su estructura jerárquica, se halla el Consejo Mercado Común (CMC), constituido por los ministros de Economía y Relaciones Exteriores de cada país miembro. Un paso atrás, haciendo las veces de poder ejecutivo, está el Grupo Mercado Común (GMC) compuesto por 16 miembros representando a los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores y a los Bancos

---

<sup>10</sup> PARADISO, J., *MERCOSUR: un lugar en el mundo*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.

Centrales de cada país. Luego se encuentra la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), a cargo de ayudar al GMC y velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común; la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), agencia representativa de los parlamentos nacionales del Mercosur; el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), representando a los sectores económicos y sociales, y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), con sede permanente en la ciudad de Montevideo, que otorga soporte operativo y es responsable por la prestación de servicios de las otras agencias del Mercosur<sup>11</sup>. Los principios que guiaban este diseño institucional eran la flexibilidad, el bajo costo y la contingencia, lo cual era garantizado por la instauración de instituciones pequeñas, con una ínfima burocracia regional, que son de carácter intergubernamental, con lo cual, en muchos casos, las instituciones se constituyen esporádicamente.

Este progreso 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 po-

---

<sup>11</sup> MALAMUD, A., *Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR*, Argentina entre dos siglos, Buenos Aires, invierno de 2001.

blación, la complejidad de la estructura productiva de Brasil es muy superior a la de todos los restantes integrantes del bloque en su conjunto.

## La irrupción del Alca

Pero como bien señala Mónica Hirst<sup>12</sup>, “el avance del Mercosur no depende solamente de las iniciativas intra-Mercosur” sino de varios 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”<sup>13</sup>. 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 contrapone 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”<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> HIRST, M., *La Unión Europea, el MERCOSUR y el nuevo multilateralismo*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.

<sup>13</sup> VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

<sup>14</sup> VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

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 Estados.

Es muy clara la caracterización que, sobre el Alca, realizaron en *Le Monde Diplomatique* Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno. "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 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"<sup>15</sup>.

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

Ahora bien, el Alca supone ampliar el modelo Nafta a todo el continente ignorando la situación de desigualdades desde las que se

---

<sup>15</sup> 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/>

parte, y sin contemplar ninguna medida de redistribución regional de la riqueza al estilo del fondo de cohesión creado en la Unión Europea<sup>16</sup>.

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".

En este sentido se pronunció el ex presidente portugués Mario Soares cuando puso de relieve que el Alca puede alejar a Europa de la América en desarrollo, al sostener que "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 competencia entre Europa y América para conseguir nuevas bazas económicas en los

---

<sup>16</sup> 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/>

países del Sur, afectando a los europeos que más relaciones tienen con América Latina y el Caribe"<sup>17</sup>.

## El ALCSA y la ASC

Frente a esta realidad, hubo Estados que se opusieron al proyecto tal como era propuesto por EUA. Uno de los opositores fue Brasil, quien propuso la creación de un Área de Libre Comercio Suramericana (Alcsa).

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 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 Alcsa-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,

---

<sup>17</sup> GRANELL, F., *ALCA, Estados Unidos, Europa*, Revista Política Exterior N° 82, página 74.

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 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 Brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, del 31 de agosto al 1º 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 mundializado.

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 Alca<sup>18</sup>. El proyecto borrador de 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

---

<sup>18</sup> "La Alianza Social Continental (ASC) es un foro de organizaciones y movimientos sociales progresistas de las Américas, creado para intercambiar información, definir 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/>

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, el Mercosur se enfrenta a nuevos desafíos, y una vez más, marcados por el accionar de EUA que se resiste a abandonar su histórico papel de guía. El presidente brasileño 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"<sup>19</sup>.

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, durante la gestión del presidente de la Rúa el gobierno argentino resolvió 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 comercio<sup>20</sup>. Por el

---

<sup>19</sup> 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/>

<sup>20</sup> "Una zona de libre comercio es aquel ámbito territorial en donde no existen aduanas domésticas. Esto quiere decir que los productos de cualquier país miembro puedan entrar a otro sin pagar aranceles de aduana, de la misma forma que si fueran vendidos en cualquier lugar del país de origen.

Particularmente, una unión aduanera es un paso más en el proceso de integración económica entre países; en todo caso, es establecida una tarifa externa que es la que deberán pagar los productos del resto de los países del mundo. En este caso, la tarifa es la misma si van a la Argentina, Brasil, Paraguay, o Uruguay. Esto significa

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 Alcsa<sup>21</sup>. 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”.

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”<sup>22</sup> de las presidencias conservadoras de Ronald Reagan y George Bush. Este grupo presentó en junio de 2001 el

---

que los cuatro países asociados forman una sola entidad en el ámbito internacional del comercio.

Un mercado común, es la unión aduanera con el agregado de la libre movilidad de los factores productivos entre los países miembros y la adopción de una política de comercio común. Contempla la coordinación de las políticas sectoriales macroeconómicas entre los miembros. Puede requerir también la armonización de las legislaciones nacionales”. MALAMUD, A., *Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR*, Argentina entre dos siglos, Buenos Aires, invierno de 2001.

<sup>21</sup> VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

<sup>22</sup> A los efectos del presente trabajo se denominará como “think tank” al grupo de asesores principales de un líder político.

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, Destabilización, 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 comenzó un proceso de paz con el gobierno del entonces presidente Pastrana, y que tras la asunción de Álvaro Uribe se frustró ante la política del nuevo gobierno para con la guerrilla. 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. Esta situación se ve agravada tras los atentados de septiembre del 2001, puesto que ahora, quizás más que nunca, la seguridad estadounidense abarca mucho más que su propio territorio.

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.

## **Conclusión**

Que esto se realice depende de la actitud que tome el Mercosur, puesto que si se privilegian los procesos de integración regional por sobre otras propuestas a fin de poder operar con mayor fuerza en el nuevo escenario internacional delimitado por la mundialización<sup>23</sup>, otro mundo es posible. Porque como señala el

---

<sup>23</sup> "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

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, sostienen 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 conver-

---

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 libreconcurrentista). 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 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.

gencias sociales y las políticas comunes que en otras latitudes se fueron edificando a ritmos distintos”<sup>24</sup>.

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 de 2003 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 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, existiendo claras diferencias en su seno, llegando al punto del vergonzante apoyo del jefe de gobierno español, José María Aznar, a los militares golpistas venezolanos. 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.

Asimismo se hace fundamental resaltar la constitución del Comité de Representantes Permanentes, que se erige como la “cabeza visible” del proceso de integración, del cual es presidente el ex Presidente argentino Eduardo Duhalde. Este hecho es de resaltar por dos razones centrales, la primera es que se comienza a avanzar en la reingeniería institucional del Mercosur a través de la creación de nuevos organismos, y la segunda es que hubo un acuerdo absoluto entre los integrantes del bloque al momento de decidir quien se haría cargo de la tarea de ser el primer presidente del citado Comité.

---

<sup>24</sup> LÓPEZ, E., *Globalización y democracia*, Papeles de investigación, Número 2, Buenos Aires, 2000.

Sin embargo hay que consignar dos falencias que son intrínsecas a este paso dado por el Mercosur. Por una parte, el organismo creado no rompe con la lógica interestatal que caracteriza al Mercosur, y por ende, basa su accionar en el constante e imprescindible acuerdo de la totalidad de los miembros. Por otra parte, dado que la creación de este Comité de Representantes Permanentes se realizó sin reformar ningún Tratado ni a partir de la firma de un nuevo Tratado o Protocolo, no integra el entramado institucional del Mercosur que se reseña en los escritos fundantes del bloque y, en consecuencia, carece de la fortaleza jurídico político que obtendría de formar parte de dichos escritos.

Es cierto que las instituciones que hoy rigen los destinos de Mercosur fueron útiles para poner en marcha el proceso, pero no es menos cierto que hoy en día no alcanzan a dar respuestas a la nueva realidad que enfrentamos en la construcción del espacio de integración regional, por lo tanto es necesario encara un período de reformas que incluyan la totalidad de las instituciones que hoy rigen los destinos del Mercosur.

La constitución de instancias supranacionales generarían que se ponga por sobre el interés de los Estados parte el interés supremo del bloque de integración, es decir, debe dejar de plantearse la relación como un juego de suma cero. En este sentido, aunque salvando las notorias diferencias históricas y actuales, se puede tomar como ejemplo el esquema institucional de la Unión Europea, y siguiendo las recomendaciones formuladas por el Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas se debería tener en cuenta lo siguiente:

- En lo que respecta a la construcción de un espacio integrado, la experiencia europea pone en evidencia que se trata de una tarea de largo aliento y de carácter acumulativo, en lo institucional.
- El fortalecimiento de la estructura institucional parte del supuesto de que existe la intencionalidad política de ceder paulatinamente y de forma limitada competencias nacionales a una estructura comunitaria.

- El acercamiento institucional (al estilo del institution building planteado con los candidatos al ingreso a la UE) y el fortalecimiento de la capacidad administrativa hacia el interior de los miembros puede ser una herramienta valiosa para el proceso de integración. Una de las tareas centrales es velar por el funcionamiento de sistema competitivo.
- La claridad en la jerarquía legislativa y en la estructura normativa de la Unión resultaron elementos claves para garantizar la aplicación efectiva de las decisiones efectuadas a nivel comunitario.
- La estructura jurisdiccional ha sido otro importante factor de consolidación en la UE. La labor del Tribunal Europeo ha impedido dejar las decisiones legislativas en declaraciones escritas de buena voluntad, y ha facilitado el control de su cumplimiento por parte de los Estados miembros.
- Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad han resguardado los intereses particulares de los Estados miembros al limitar la intervención de la Unión a aquellos casos en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y siempre y cuando no se excedan ciertos límites.
- Principios como el de "cooperación estrecha", incorporado en el Tratado de Amsterdam, contribuyen a agilizar los procesos decisorios en la Unión. Este reconoce la posibilidad de que un grupo reducido de miembros colabore en ciertas materias, mientras otros se reservan el derecho de adherir en un momento posterior. En otras palabras, se reconoce explícitamente la posibilidad de avance de la integración a diferentes velocidades acordadas previamente respecto a aspectos claramente definidos

Asimismo, se deben considerar como prioritarios, la constitución de Fondos que provean al Mercosur de un crecimiento parejo, y que disminuyan las notorias diferencias que existen hoy en las diferentes regiones de los Estados parte.

En síntesis, como venimos sosteniendo, se hace imprescindible la reformulación institucional completa del proceso de integración en el cual estamos inmersos que incluya, de manera urgente, la creación de una ciudadanía del Mercosur. A la par de ésta, que es la base para poder construir una integración de pueblos y ya no sólo de Estados, es necesario determinar cuál va a ser el financiamiento del proceso de integración como así también las diferentes funciones que desempeñarán cada una de las instituciones mercosureñas, en especial la institución que aborde el ámbito de Justicia, puesto que para poder consolidar un espacio de integración es fundamental que la legislación que éste emita sean de aplicación en todo el ámbito del proceso de integración.

Es decir, es necesaria una reforma global de la institucionalidad del Mercosur, puesto que es imposible modificar una de sus partes sin modificar las restantes, pues están íntimamente ligadas.

Pese a esto, los presidentes de Argentina y Brasil anunciaron, tras la Cumbre Presidencial realizada el pasado 14 de enero en la ciudad de Brasilia, resaltaron tan sólo la importancia de fortalecer la Comisión Parlamentaria Conjunta, en el sentido de avanzar, en consulta con los demás socios, en la dirección de un Parlamento del Mercosur a ser, en el futuro, electo por el voto directo", es decir, los Presidentes ponen el acento en que una de las reformulaciones más urgentes que se requieren en el seno del proceso de integración, es la creación de un Parlamento del Mercosur en el cual puedan sentirse representados los ciudadanos del Mercosur.

Hoy en día la Comisión Parlamentaria Conjunta ya no se adecua a la necesidad del proceso, y esto se debe, fundamentalmente, a dos razones, por un lado la escasa participación que tiene tal institución en la toma de decisiones dentro del esquema de integración, y en segundo lugar, por la poca representatividad que tienen quienes representan a los Parlamentos nacionales de los Estados Parte frente a sus representados.

Por todo ello, y en línea con lo enunciado por los presidentes de Argentina y Brasil tras la Cumbre Presidencial realizada el 14 de

enero de 2003 en la ciudad de Brasilia, estimamos de suma importancia la reformulación del Protocolo de Ouro Preto o, en su defecto, la firma de un nuevo Protocolo que suplante al citado, que posibilite una nueva estructura organizacional que incluya la creación del Parlamento del Mercosur.

Para lograr esto es imprescindible que retomemos un camino que nuestro país emprendió a mediados de los ochenta, es fundamental que revitalicemos el Mercosur, puesto que es una herramienta válida para enfrentar la nueva realidad mundial. Esta revitalización se debería basar en la creación de verdaderas instituciones supranacionales que coordinen el accionar de los Estados en áreas tales como la educación, la salud o la economía, puesto que sólo de propuestas interestatales se encontrarán las soluciones a los problemas de la mundialización que ya mencionáramos. Pero estos acuerdos deben exceder al acuerdo en cuanto a las políticas coyunturales y deben establecer coincidencias básicas en torno a cuestiones estructurales, puesto que los problemas son de estas características y las respuestas deben ser de igual tenor. Por ello es necesario que se cree un Parlamento de Mercosur, en el cual estén representados los intereses de los ciudadanos miembros de Mercosur, para a partir de ello, crear una verdadera ciudadanía mercosureña.

A partir de esta revitalización del proceso de integración regional es necesario que se estimulen y promuevan los contactos con la Comunidad Andina de Naciones, puesto que este nuevo bloque regional posibilitaría una mejor inserción de los países integrantes del mismo en el nuevo contexto internacional. Asimismo, un acuerdo entre el Mercosur y la CAN posibilitará la generación de un bloque político de suficiente peso en el mundo, y esto es imprescindible, porque si bien el mundo ve nuestros reclamos como justos, aún carecemos de la fuerza política para encontrar soluciones posibles, situación que se modificaría si América Latina, o Sudamérica al menos, actuara en los diferentes planos de la política internacional como un bloque homogéneo.

Asimismo, es fundamental que llegue a buen puerto el acuerdo que se está negociando entre el Mercosur y la Unión Europea, ya que esto asegurará un canal de acceso de los productos que se producen en nuestros países en los europeos. Este acuerdo tiene que exceder la mera negociación comercial y debería conducir a un verdadero acuerdo político entre ambos bloques regionales.

Por último, es necesario que el Mercosur se erija como un bloque único y fuerte que haga frente a los embates estadounidenses en la negociación del Alca, pues sólo una negociación conjunta de los integrantes del bloque sureño asegurará nuestra correcta inserción en este proceso de creación de un área de libre comercio a escala continental.

Todas estas posibles salidas a la crisis deben ser enfrentadas, como decíamos en un principio, a partir de la coordinación de los Estados del Mercosur, puesto que sólo un accionar conjunto nos dará la oportunidad de volver a ser artífices de nuestro propio futuro.

## Bibliografía

### *Libros consultados*

- ARNAUD, V., *MERCOSUR, UE, NAFTA y los procesos de integración*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996.
- DALLANEGRA PEDRAZA, L., *Relaciones políticas entre Estados Unidos de América y América Latina ¿Predominio monroísta o unidad americana?*, Edición del autor, Buenos Aires, 1994.
- 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.
- RUIZ DÍAZ LABRANO, R., *MERCOSUR: Integración y Derecho*, Intercontinental Editora, Buenos Aires, 1998.

### *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/>

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.cnnen espanol.com/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile  
<http://www.eclac.cl/>

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/>

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/>

Red Académica Uruguay, 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/>

Sistema Económico Latinoamericano

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

Tratado de Libre Comercio de Norteamérica

<http://www.nafta.net/>

The Washington Post, Estados Unidos de América

<http://www.washingtonpost.com/>

Universidad de Texas, Estados Unidos de América

<http://lanic.utexas.edu/>

Venezuela Analítica, Venezuela

<http://www.analitica.com/bitbliblioteca/>

Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Alemania

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

#### *Artículos consultados*

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.
- MALAMUD, A., *Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR.*, Argentina entre dos siglos, Buenos Aires, invierno de 2001.
- OREJAS, D., *La integración de las Américas y el comercio transatlántico*, Revista Economía Exterior N° 17, Madrid, verano 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.
- 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/>
- VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>