



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Centro de Estudios Globales y Regionales

Sur, ALCA y después: ¿hacia la creación de un espacio sudamericano?

Nº 105

Andrés Serbin

Departamento de Investigaciones

Julio 2003

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Para citar este documento:

Serbin, Andrés (2003). Sur, ALCA y después: ¿hacia la creación de un espacio sudamericano?

Documento de Trabajo N° 105, Universidad de Belgrano. Disponible en la red:

http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/105_serbin.pdf

Andrés Serbin

Director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) de la Universidad de Belgrano, Argentina, y Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Andrés Serbin es Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), de la Red Sur-Norte de Investigadores Sociales (RSNIS) y del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP). Asimismo es Profesor Titular® de la Universidad Central de Venezuela y actualmente Director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) y del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad de Belgrano, Argentina. Ha sido profesor visitante e investigador asociado de diversas universidades de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, y Titular de la Cátedra Simón Bolívar de la Universidad de La Sorbona. Asimismo ha sido Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela en diversas oportunidades; Asesor Especial de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y consultor de diversos organismos internacionales, incluyendo la UNESCO y CEPAL. Es autor y editor de más de veinte libros publicados en español y en inglés, y de más de 150 artículos publicados en revistas especializadas.

El presente artículo analiza los alcances y limitaciones del surgimiento y desarrollo de la creación de un espacio sudamericano en el marco de la actual dinámica global y hemisférica, el rol de los principales actores involucrados y sus alcances y potencialidades en el contexto de la actual coyuntura hemisférica y regional.

1. ¿Hacia un espacio sudamericano?

La creación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en sus siglas en inglés) generó una primera partición hemisférica al dar lugar a la incorporación de México al esquema del NAFTA, y al configurar un foco de dinamismo comercial en el Norte del hemisferio¹. A su vez, este foco se constituyó, por un lado, en un referente para la mayoría de las economías de Centroamérica y el Caribe, previamente beneficiadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) lanzada por EEUU en 1983 y cuyo intercambio comercial está fuertemente vinculado al mercado estadounidense, que buscaron y lograron en años recientes el establecimiento de una paridad con las condiciones obtenidas por México a su ingreso en el acuerdo. Por otra parte, el modelo basado en un acuerdo de libre comercio asociado al NAFTA se convirtió en referente para otras iniciativas posteriores, tanto en el caso, de escala mas limitada, del Grupo de los Tres (G-3) entre México, Colombia y Venezuela iniciado en la década del noventa, como la propuesta lanzada por el presidente George Bush de crear un área de libre comercio hemisférica (ALCA), con una orientación predominantemente orientada a la liberalización comercial a nivel hemisférico, con exclusión, en principio, de otros factores, y muy a tono con la dinámica globalizadora de la década del noventa, el llamado “consenso de Washington” y la promoción del comercio como uno de los elementos dinamizadores de las economías.

Esta visión eminentemente comercialista de la integración hemisférica difiere en diversos aspectos de iniciativas subregionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR, desplegadas en América del Sur. Mas allá de las diferencias entre estos dos esquemas que constituyen los dos ejes referenciales de la integración en América del Sur (y sobre los que volveremos mas adelante) junto con los acuerdos de complementación económica impulsados por la ALADI (y que involucran a la totalidad de los países miembros de estos dos esquemas de integración), a medida que la distancia geográfica con EEUU se acrecienta, las dinámicas comerciales de los respectivos países se diversifican, en especial en relación con los intercambios con la Unión Europea y, en menor medida, con Asia.

Por otra parte, la iniciativa del ALCA promovida por EEUU y refrendada reiteradamente en las tres Cumbres de las Américas y en ocho reuniones ministeriales que jalonaron la década precedente, ha encontrado un contrapunto en las fricciones comerciales generadas en su momento entre EEUU y Brasil. En este marco, como contrapeso a la iniciativa del ALCA, en 1993 Brasil comienza a promover la idea de un Area de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), en función de ampliar la capacidad de negociación de los países sudamericanos en el ALCA, promover un modelo de integración en el espacio sudamericano que no se limite a una visión eminentemente comercialista, y proteger los intereses de América del Sur en el marco del proceso de integración hemisférica.

En la práctica, el ALCSA, apoyada fundamentalmente en la consolidación del MERCOSUR como polo antagónico a NAFTA, hasta recientemente no ha logrado materializarse en iniciativas concretas. Por un lado, si bien introduce una serie de dimensiones no incluidas en el NAFTA y en la iniciativa del ALCA, vinculadas a los logros de MERCOSUR en términos de la distensión estratégica y de la cooperación entre sus miembros y de reforzar el proceso de consolidación democrática, por otro ha chocado con la doble reticencia de Brasil de asumir los costos de un liderazgo efectivo a nivel subregional y la de países como Argentina, reacios a aceptar este liderazgo en el marco de una estrecha relación con EEUU a lo largo de la década del noventa.

Sin embargo, la idea del ALCSA comienza a generar una creciente polarización entre el Norte aglutinado en torno a NAFTA y América del Sur, básicamente en torno a MERCOSUR, al punto de condicionar fuerte-

¹ Con respecto a una evaluación crítica del NAFTA desde la perspectiva estadounidense ver el reciente debate en *Foreign Policy*, septiembre-octubre 2002: «Happily Ever Nafta?».

mente, en la Cumbre de Québec y en la Reunión Ministerial de Buenos Aires en 2001, la fecha de concreción de la iniciativa del ALCA para el año 2005², bajo la presión de Brasil y de algunos países sudamericanos.

En este contexto, es necesario ubicar dos iniciativas paralelas y convergentes que tienden a reforzar la idea de un espacio sudamericano diferenciado de América del Norte. Por un lado, los dificultosos avances de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y MERCOSUR, y por otro, una estrategia diferenciada en torno a la cooperación y a la integración física y de infraestructura de América del Sur, promovida a través de las Cumbres Sudamericanas de Brasilia y Guayaquil³ en torno a la idea original del ALCSA. Ambos procesos tienden, en torno a ejes y dimensiones diferenciadas, a la configuración de un espacio sudamericano con un mayor margen de autonomía y una mayor capacidad de negociación en el marco del ALCA, combinando los aspectos eminentemente comerciales de la primera con una serie de consideraciones relevantes en el campo de la gobernabilidad democrática y la seguridad regional en la segunda. Ambas, sin embargo, están signadas por la «desconcertación» (Tokatlian, 2002) propia de los países de América del Sur, previamente evidenciada en el marco del Grupo de Río, y marcadamente signada por los intereses nacionales divergentes de los principales actores involucrados.

Las negociaciones CAN-MERCOSUR: la dimensión de libre comercio de la integración sudamericana.

En América del Sur existen en la actualidad, dos esquemas de integración principales: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR. Ambos presentan un desarrollo diferenciado y particulares dificultades en el marco de las negociaciones en torno al ALCA pero, a la vez, se han constituido en el eje de articulación de una iniciativa eminentemente sudamericana. No obstante, ambos son acuerdos regionales fundados en el libre comercio que alcanzaron, además, el objetivo programado de transitar de áreas de libre comercio a uniones aduaneras (Toro, 2001).

En este contexto, es importante observar la estrecha relación que se presenta entre el fortalecimiento de los esquemas de integración y los procesos de liberalización y apertura económica puestos en marcha en la mayoría de los países de la región. En efecto, desde mediados de la década de los ochenta, los países de América Latina ejecutaron programas de ajuste estructural que modifican radicalmente las políticas de desarrollo que imperaron en el pasado. Los programas de ajuste, con diferencias en el ritmo y la intensidad con que han sido aplicados por los países, se han caracterizado por comprender la liberalización de las políticas de comercio exterior, la privatización de empresas públicas, la modernización de las estructuras productivas y mayores estímulos para el cabal funcionamiento de las fuerzas del mercado. Asimismo, en el contexto de los programas se fueron liberalizando los regímenes para la inversión extranjera en los distintos países.

En este marco, el Grupo Andino enfrenta diversas contradicciones desde su creación, en tanto su evolución en treinta años de existencia está caracterizada por la coexistencia de fases de expansión y de estancamiento, con la peculiaridad que en el conjunto social de sus países miembros e incluso en el contexto internacional se han hecho más evidentes las fases de estancamiento que los importantes períodos de expansión (SELA: 1999).

En el caso del Grupo Andino la década de los noventa se inicia con grandes transformaciones que reactivarán el proceso de integración subregional. En efecto, en la reunión del Consejo Presidencial en La Paz, Bolivia, en noviembre de 1990, los Jefes de Estado adoptaron el Acta de la Paz en la que deciden

² Inicialmente se define la apertura de negociaciones desde mayo del 2002, con un plazo de culminación en enero del 2005 y la entrada en vigencia del acuerdo en diciembre del 2005, por oposición a las fechas previamente propuestas para el año 2003.

³ Como señala un reciente documento del SELA (agosto 2002) « En gran medida como constatación de esta necesidad y también como contrapunto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a la iniciativa estadounidense de conformar una Zona de Libre Comercio Hemisférica (ALCA), Brasil lanza la idea en 1993 de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Si bien esta no logró plasmarse en un proyecto elaborado, ella constituyó quizás el antecedente más inmediato de la Primera Cumbre Suramericana, que tiene lugar en Brasilia entre el 31 de agosto y el 1º de septiembre de 2000. Fue esta la primera ocasión en casi dos siglos de vida independiente de la mayoría de las naciones suramericanas, que se reúnen sus jefes de estado y/o gobierno sobre la base de una agenda común».

impulsar los cambios necesarios que reactiven la integración andina. Este proceso de consolidación se va perfeccionando progresivamente en diversas reuniones de Jefes de Estado como las del Consejo Presidencial Andino efectuadas en Caracas en mayo de 1991 y en Cartagena, Colombia en diciembre de 1991. A su vez, las Actas de Caracas y Barahona completan el conjunto de reformas que permiten la consolidación de la zona de libre comercio andina y establecen las bases para la formulación del arancel externo común y con él, la materialización de la unión aduanera andina.

La reactivación del Grupo Andino se manifiesta en diversos aspectos como el crecimiento del comercio, las inversiones y la creciente interrelación de los miembros de la sociedad civil, pero las contradicciones no están ausentes en esta etapa de expansión.

Con el objeto de adecuar la institucionalidad de la integración andina a los cambios que vive la economía mundial y buscar solución a la situación de Perú, en la fase final de la presente década, se adoptaron dos Protocolos Modificatorios del Acuerdo de Cartagena (Trujillo 1997, Sucre 1998) que introducen avances importantes en el proceso de integración.

En efecto, en estos últimos años la integración andina ha desarrollado un proceso de transformación que comprende la re-incorporación de Perú en la zona de libre comercio. También se han logrado cambios institucionales que contribuyen a dinamizar el funcionamiento del proceso tales como la sustitución de la Junta del Acuerdo de Cartagena por una Secretaría General que conserva las mismas funciones de la Junta y que cuenta con mayores recursos. El Acuerdo de Cartagena desde su suscripción en 1969, asignó a la Junta un papel fundamental en tanto máximo órgano técnico de la institucionalidad andina, con amplios poderes supranacionales que se formalizaban mediante el instrumento de las Resoluciones de igual fuerza jurídica que las Decisiones que adopta el cuerpo político (inicialmente sólo la Comisión, hoy comparte esta capacidad con el Consejo de Cancilleres). Incluso conservó, hasta la suscripción del Protocolo de Quito en 1987, el monopolio en la capacidad de presentación de propuestas ante la Comisión.

Adicionalmente, en el plano institucional el Protocolo Modificador de Trujillo formalizó la creación de nuevos órganos como el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Cancilleres e incrementó los órganos y las mecánicas de toma de decisiones. En este sentido, el Consejo de Cancilleres puede adoptar decisiones, y reunido en forma de Consejo Ampliado con los representantes ante la Comisión, adopta decisiones en materias tan importantes como la preparación de las reuniones presidenciales y la elección o remoción del Secretario General. La Comisión, órgano originalmente concebido como la única institución legislativa, ahora comparte esta capacidad y ha visto reducidas sus funciones básicamente a los aspectos económicos y comerciales. Igualmente destaca la institucionalización del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica con la tarea de armonización y coordinación de las políticas macroeconómicas. Este nuevo esquema se perfecciona con la creación del Sistema Andino de Integración, que bajo la conducción de la Secretaría General, debe coordinar todas las acciones que desarrollan las distintas instituciones de la integración.

Los cambios institucionales que se han introducido en el esquema de integración andino, que implican asimismo la sustitución de su tradicional nombre de Grupo Andino por Comunidad Andina de Naciones, tienden hacia la búsqueda de fórmulas que permitan alcanzar una más activa participación de diversos actores en la toma de decisiones, lo que debería contribuir positivamente en el proceso de legitimación de las normas.

Los países del sur del continente también inician, a mediados de la década de los ochenta, un proceso de vinculación económica y comercial que dará lugar a la conformación de un espacio económico integrado con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, por medio del cual se crea MERCOSUR. El proceso arranca con el creciente interrelacionamiento económico que iniciaron Argentina y Brasil, cuya expresión más significativa ha sido la suscripción del Programa de Integración y Cooperación Económica conocido como el PICAB, en julio de 1986. En el marco de este programa se llegaron a suscribir 24 protocolos en áreas técnicas muy específicas, lo que facilitó el proceso para la posterior definición de la zona de libre comercio, proceso en el cual se incorporan dos socios comerciales importantes como lo son Uruguay y Paraguay con quienes existía una vinculación comercial intensa en el marco de la ALADI.

El MERCOSUR, tal como lo establece su normativa, aspira a lograr una integración profunda que incluye 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; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales en los campos del comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetario, cambiario y de capitales, de servicios, aduanero, de transportes y comunicaciones, etc., y el compromiso de los Estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

En el caso de MERCOSUR, Argentina comenzó su proceso de liberalización comercial en 1987; Brasil, por su parte, inició su proceso unilateral de reforma comercial en 1990 reduciendo significativamente el papel del Estado en los procesos del comercio exterior. Uruguay y Paraguay también desarrollaron programas de reforma comercial a finales de la década de los ochenta.

Con la eliminación de los obstáculos y las restricciones en el comercio se despejó el camino para la integración económica, lo que permitió que los primeros años de la década de los noventa fueran de construcción, crecimiento y expansión. Las cifras del comercio al interior de cada uno de los bloques de integración crecen significativamente y con ellas aumenta la inversión y el interrelacionamiento entre los miembros de las sociedades civiles de los países miembros. En esta etapa empieza a desarrollarse de manera incipiente un proceso de concientización de las potencialidades de la integración, y se van creando bases para la conformación de un lenguaje cooperativo donde las partes van asumiendo a la integración como una opción racional y beneficiosa.

MERCOSUR ha logrado en la década de los noventa significativos avances en el plano normativo y del comercio. Al respecto cabe señalar que el 17 de diciembre de 1994, se suscribió el Protocolo de Ouro Preto que define la personería jurídica de MERCOSUR, perfecciona su estructura institucional y dispone que las controversias que surjan entre los países sean sometidas a los procedimientos de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991. Posteriormente, en la Cumbre de San Luis el 25 de junio de 1996, se establece la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción y se crea el Mecanismo de Consulta y Concertación Política. A partir de enero de 1995, se aprobó el arancel externo común con un rango de 0 a 20% y un nivel promedio del 11%.

Por otra parte, en cuanto a su inserción en el contexto económico internacional, MERCOSUR ha desarrollado una estrategia de negociaciones comerciales exitosa en esta década. Orientado a la consolidación de su unión aduanera, inició desde sus primeros años un proceso de revisión de los acuerdos comerciales que cada uno de sus países miembros había suscrito, particularmente en el marco de la ALADI, de manera individual y que vulneraban el arancel externo común. Como resultado de este esfuerzo se suscribe un Acuerdo de Complementación Económica con Chile en junio de 1996, por medio del cual las partes constituyen una zona de libre comercio y confieren a Chile el carácter de país asociado. También, en ese mismo año, se suscribió con Bolivia un Acuerdo de Complementación Económica de zona de libre comercio, convirtiéndose en el segundo país asociado de MERCOSUR. Igualmente, se adelantan negociaciones comerciales con México, la Unión Europea y los demás países miembros de la Comunidad Andina.

Sin embargo, existen marcadas diferencias jurídico-institucionales entre ambos procesos de integración: la Comunidad Andina constituye la culminación el punto de un largo proceso de cambios en la orientación e instrumentación del proceso, expresados en sucesivos protocolos que reformaron el acuerdo original, cambiando incluso su propio nombre, de Grupo Andino a Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Una larga nómina de órganos e instituciones están incorporados al Sistema Andino de Integración. Estos son: el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General de la Comunidad Andina; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, el Parlamento Andino, el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral; la Corporación Andina de Fomento; el Fondo Latinoamericano de Reservas; el Convenio Simón Rodríguez, los convenios sociales que se adscriban al sistema; la Universidad Andina Simón Bolívar, los Consejos consultivos que establezca la Comisión y los demás que se creen en el marco de la integración andina.

Es interesante destacar que en la CAN la supranacionalidad y el derecho comunitario se encuentran plenamente incorporados, aunque su desarrollo sea en diversos aspectos limitado. El Consejo Presidencial es el órgano de dirección política del proceso y adopta sus directrices por consenso. El Consejo Andino de

Ministros de Relaciones Exteriores formula la política exterior de los países miembros en materia subregional y formula, ejecuta y evalúa, en coordinación con la Comisión la política general de la integración andina.

A su vez, la Comisión es un órgano plural, no permanente, conformado por plenipotenciarios principales y alternos de los países miembros (usualmente Ministros o Secretarios de Estado), que adopta sus decisiones por la regla de la mayoría absoluta, salvo las excepciones consagradas en el mismo Acuerdo de Cartagena, que requieren también que no haya voto negativo. El Tribunal de Justicia es el órgano judicial de la CAN y su jurisdicción es obligatoria para la solución de controversias que surjan en el seno de la Comunidad. La Secretaría General, que sustituyó a la Junta del Acuerdo, es un órgano unipersonal, que cumple funciones ejecutivas y presta apoyo técnico a los demás órganos, que vela por la aplicación del Acuerdo y el logro de sus objetivos.

En el caso del MERCOSUR su estructura institucional surge del Tratado de Asunción de 1991, del Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994, que introdujo sustanciales reformas a las instituciones del MERCOSUR, y del Protocolo de Olivos, de febrero de 2002, que sustituye al Protocolo de Brasilia de 1991, respecto del sistema de solución de controversias, incluyendo, entre otras innovaciones, la creación de un Tribunal Permanente de Revisión, compuesto por 5 árbitros, al que se puede acudir para revisar los laudos de los Tribunales Ad Hoc, en cuestiones de derecho tratadas en la controversia y en las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo recurrido.

Los órganos del MERCOSUR son el Consejo de Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico- Social y la Secretaría Administrativa. El Consejo es el órgano supremo, que está compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y ejerce la conducción política del proceso. Según el artículo 6 de Protocolo de Ouro Preto, el Consejo del Mercado Común se reunirá todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Partes. El Grupo Mercado Común es el ejecutivo del MERCOSUR y se conforma por cuatro representantes de cada Estado miembro, actuando como coordinador el representante de la Cancillería. El Grupo se divide en Subgrupos especializados por temas o sectores.

La Comisión de Comercio es un órgano que se creó posteriormente para vigilar y velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común. En 1998 se creó el Foro de Consulta y Concertación Política, como órgano auxiliar del Consejo, con el objeto de ampliar y sistematizar la cooperación política entre sus Estados Partes. Otros órganos son la Comisión Parlamentaria Conjunta, a la que se hará referencia después, el Foro Económico y Social, un órgano consultivo en el que están representados los diversos sectores económicos y sociales de los Estados Miembros. La Secretaría Administrativa es un órgano de apoyo, operativo, con sede en Montevideo, que tiene a su cargo el archivo oficial de la documentación y presta servicios de apoyo a los demás órganos.

Aunque en el marco del MERCOSUR se han establecido importantes compromisos integracionistas, como la creación de una unión aduanera y la coordinación de políticas macroeconómicas con vistas a construir un Mercado Común, no se contempla la supranacionalidad ni el derecho comunitario. Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, no son aplicables a los particulares y deben para ello ser incorporadas al derecho interno por ley nacional, pues carecen de primacía sobre el derecho nacional, ni tienen aplicación inmediata o directa, propia del derecho comunitario. Por la naturaleza intergubernamental del organismo, las decisiones de sus órganos, que se integran en forma paritaria, se adoptan por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes. A diferencia de la Unión Europea, donde existe un voto ponderado de los diferentes Estados miembros, según su dimensión económica, extensión territorial y población, tanto en la CAN como el MERCOSUR cada país tiene un voto, como en Naciones Unidas y otros organismo puramente deliberativos⁴.

En este marco es de señalar que la integración económica en nuestra región ha sido un fenómeno a "contra-corriente" de los flujos de comercio e inversión que la caracterizaron a través del tiempo: desconfianza recíproca y escasos contactos entre los otros países de la región y sólidas relaciones y flujos con los países centrales, aunque estos fueran diferentes según las regiones y las épocas.

⁴ Basado en documentos sobre integración regional del SELA.

Para superar esta situación a través de la integración regional, se requerían y se requieren varias condiciones fundamentales, entre ellas: la voluntad política de integrarse; la adopción de políticas activas para lograrlo, el consentimiento y creciente participación de las sociedades en su desarrollo, pues, para que el proceso llegue a sus instancias más profundas, se requiere, tal como lo demuestra el caso de la Unión Europea, que las relaciones económicas y sociales entre los países participantes sean más densas y variadas que con el resto del mundo. Y en este aspecto, estamos todavía muy lejos de las metas: las corrientes de comercio e inversión intralatinoamericanas, aun después de medio siglo de integración, siguen siendo menores que los niveles de relacionamiento recíproco que tenían los países europeos cuando iniciaron su proceso, allá por la década de los años cincuenta.(Vacchino, 2002)⁵.

Existen, además, dos foros en el ámbito multilateral en los cuales los países de la región desarrollan una activa estrategia de negociación: las negociaciones para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (**ALCA**) y las de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el caso del ALCA, la metodología de un vocero único utilizada por la CAN y MERCOSUR ha fortalecido la presencia y capacidad negociadora de cada uno de estos esquemas de integración, lo que facilita la promoción de temas de su interés.

Las negociaciones del ALCA representan uno de los retos más importantes para la región. Por una parte, se destaca la complejidad de la agenda en negociación, dado que se trata de construir un área de libre comercio entre 34 países con la llamada agenda de nueva generación que abarca, además de los temas tradicionales de origen, acceso al mercado, salvaguardias, solución de controversias y normas de competencia comercial, los llamados “nuevos temas” de servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales, y no faltan las presiones en favor de los temas ambientales y laborales.

Adicional a la complejidad de la agenda, el ALCA representa un gran reto por la heterogeneidad de los países negociantes, donde su gran mayoría presenta serias limitaciones de escala económica frente a países como Estados Unidos y Canadá. Otro aspecto de sensibilidad para los países de la región, tiene que ver con la consolidación de los esquemas de integración existentes y en perfeccionamiento. En estas condiciones, resulta fundamental desde una perspectiva estratégica y económica, la coordinación de intereses y posiciones entre los distintos esquemas de integración frente a las negociaciones del ALCA y de la OMC.

En el caso de que la integración suramericana haya avanzado suficientemente para el año 2005, pudiera concebirse que sus miembros se incorporen al ALCA «como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad», en concordancia con la convergencia lograda al respecto. Ello podría redundar favorablemente en el proceso hemisférico en un doble sentido: por una parte, fortalecería la capacidad de negociación conjunta de los países suramericanos; por la otra, simplificaría el proceso de negociación hemisférica en su fase culminante, pues la negociación entre países aislados pudiera ser reemplazada por una negociación entre grandes bloques subregionales (Vacchino 2001).

En realidad, desde 1996 se han realizado conversaciones entre el Grupo Andino y MERCOSUR. Inicialmente se contempló la posibilidad de negociaciones bilaterales entre países pero luego se acordó adelantar negociaciones entre los dos bloques. Ese mismo año Bolivia suscribió un acuerdo marco con MERCOSUR para iniciar negociaciones tendientes a establecer una zona de libre comercio entre ambos. En 1998 los dos bloques acordaron negociar una integración en dos fases: la de los acuerdos de preferencias arancelarias fijas y la de la zona de libre comercio que debía comenzar a desarrollarse desde enero del 2000. En efecto, según el acuerdo marco para la creación de la zona de libre comercio entre la CAN y MERCOSUR, suscrito el 16 de abril de 1998 en Buenos Aires, se concertó una primera etapa – que arrancó el 30 de septiembre de 1998– centrada en la negociación del patrimonio histórico o sea de las preferencias arancelarias derivadas de los acuerdos que tenían los miembros de los dos grupos. Una vez culminada esta etapa se iniciaría la segunda –prevista inicialmente de octubre de 1998 a diciembre de 1999– dirigida a negociar un acuerdo de libre comercio que abarcaría el resto del universo arancelario y debía entrar en vigencia el primero de enero

⁵ Como asimismo señala Vacchino “Al realizar un balance de la situación no deberían perderse de vista los éxitos logrados como son, entre otros, la transformación de relaciones de rivalidad y conflicto en relaciones de amistad y cooperación, los logros en materia de comercio e inversiones recíprocas, las expectativas despertadas en el resto del mundo, la adhesión a las formas democráticas de gobierno, que en el caso del MERCOSUR y la CAN ha llevado a la incorporación de la “Cláusula Democrática” a su normativa”(Vacchino, 2000).

del 2000. En marzo de 1999, las negociaciones entre los dos bloques fueron suspendidas por diferencias al interior del MERCOSUR que llevaron a Brasil a decidir que adelantaría solo las negociaciones con la CAN. Diversas complicaciones en el curso de las negociaciones, especialmente en materia del comercio agrícola, obligaron a cambiar su rumbo y se debió pasar a negociaciones parciales. La comisión administradora de dichas negociaciones se reunió por primera vez, en julio del 2000, para aprobar su reglamento y profundizar el acuerdo. 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. Argentina, por su lado, luego de seis reuniones celebradas entre octubre de 1999 y mayo del 2000 suscribió un acuerdo con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela que incluye cerca del 92% del total que le exportan los países andinos⁶. Con Paraguay y Uruguay se iniciaría el intercambio de listas de interés en las primeras reuniones de negociación. (Ramírez y Serbin, 2001).

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN constituyen un paso imprescindible para la construcción del espacio suramericano. Sin embargo, hay trabas o dificultades significativas que han determinado ciertas "incompatibilidades" en las negociaciones y el retraso en el logro del objetivo de concretar un Acuerdo de Libre Comercio entre estos dos esquemas en el más breve plazo.

En este sentido, existen algunos de los elementos que explican las complejidades manifiestas en las negociaciones de la CAN y el MERCOSUR para el establecimiento de un ALC.

En primer lugar, existen diferencias notables en relación al grado de profundización e institucionalidad de ambos esquemas subregionales, como señalábamos mas arriba. Mientras que la CAN es el resultado de un proceso de mas de treinta años que ha dado lugar a un significativo desarrollo institucional, compromisos y un marco jurídico comunitario que ha dado lugar a una "supranacionalidad", en el marco de una estructura organizativa compleja, que no se corresponde con los avances concretos en términos de integración económica real, el MERCOSUR constituye una experiencia positiva de adopción de un programa de liberalización comercial, que se aplicó eficientemente en la etapa de transición del acuerdo, y que llevó a establecer una zona de libre comercio y una unión aduanera "imperfecta" en un lapso comparativamente breve. Este, a diferencia de la CAN, es un proceso intergubernamental casi sin componentes "comunitarios" y con una gran debilidad institucional, lo que no contribuye a canalizar institucionalmente los conflictos y la implementación de los acuerdos del proceso integrador.

En segundo lugar son evidentes las diferencias en las estructuras económicas y sociales de los países que integran la CAN y el MERCOSUR. Mientras que los países del MERCOSUR tienen estructuras productivas más diversificadas - en general - que los de la CAN, y el peso del sector industrial en los primeros es superior al que muestran las economías andinas, la estructura social de los países de la CAN resulta mucho más "homogénea" cuando se compara la predominante en los cinco países miembros con la de las naciones del MERCOSUR. No obstante, dentro de los países andinos queda claro que Venezuela y Colombia son los de mayor grado de desarrollo, mientras que Ecuador y sobre todo Bolivia, disponen de un menor nivel de desarrollo económico y social. Por otra parte, circunstancialmente es evidente una mayor disposición del MERCOSUR a actuar en las negociaciones como bloque, que en el caso de la CAN que, frecuentemente encuentra dificultades para actuar de esa manera (Toro, 2001, 53). A su vez, al MERCOSUR pertenecen dos de las tres naciones del subcontinente clasificadas como de "desarrollo humano alto", junto a otros dos países con ciertas peculiaridades. Brasil que es la economía dominante y una de las "grandes" dentro de los llamados "mercados emergentes", es una potencia industrial y sin lugar a dudas se reconoce con evidentes intereses geoeconómicos en el área. Tiene, paradójicamente, un perfil de distribución de los ingresos en extremo polarizado y consiguientemente sectores mayoritarios de su población - y regiones de ese inmenso país - se reproducen al margen de las ventajas de la "modernidad". Paraguay, por su parte, es la nación de menor nivel de desarrollo relativo y el de mayor atraso social dentro de la agrupación.

En tercer lugar, existen diferencias notables en los perfiles de las relaciones económicas externas de ambos esquemas. Para el caso del MERCOSUR como bloque, alrededor del 66 % de sus exportaciones de bienes en el año 2000 eran productos manufacturados. Para los países de la CAN en ese mismo año sólo el 40 % de sus ventas externas eran manufacturas. Igualmente, el 6.6 % de las exportaciones del MERCOSUR

⁶ "Acuerdo con Argentina, un paso adelante hacia zona de libre comercio", en *El Espectador*, 17 de julio del 2000.

SUR clasificaban como productos de “alta tecnología”, mientras que para las naciones de la CAN estos rubros representaban menos del 1.5 % de sus exportaciones totales en el 2000. Obviamente las proporciones varían significativamente si excluimos del MERCOSUR a Brasil, país que da cuenta del grueso de las exportaciones de manufacturas y sobre todo de las de “alta tecnologías”. Modificaciones menos significativas tendrían lugar en la CAN - aunque perceptibles - si se excluyera a Venezuela y Ecuador dado el peso importante que las exportaciones petroleras tienen dentro de sus exportaciones (SELA, 2002).

También hay algunas diferencias entre la CAN y MERCOSUR en relación a la matriz geográfica de sus intercambios externos. En el caso de la Comunidad Andina, en promedio durante la década pasada más del 46 % de todas las exportaciones tenían por destino a Estados Unidos y Canadá, poco más del 16 % tenía por destino al mercado de la Unión Europea y menos del 5 % se dirigía a Asia. En promedio, menos del 10 % del total de las ventas externas del grupo se dirigían a la propia Comunidad Andina de Naciones. En el caso del MERCOSUR la perspectiva era bastante diferente. Durante los años 90, menos del 18 % de las ventas externas se destinaban al mercado norteamericano (EUA y Canadá), casi el 27 % eran exportaciones a los países de la Unión Europea y 10 % a Asia. Además, alrededor de la quinta parte del total de los intercambios externos (20 %) estaba representado por el comercio intra-MERCOSUR.

Adicionalmente hay que señalar, en este marco, que el tema más controversial de las negociaciones entre la CAN y MERCOSUR lo constituye el tema agrícola, una de las principales trabas en alcanzar acuerdos parciales, dadas las respectivas estructuras productivas de los países miembros de ambos esquemas (SELA, 2001).

Por otra parte, a diferencia de las negociaciones hemisféricas, las que se desarrollan entre el MERCOSUR y la CAN se basan en mayores afinidades culturales y estructurales, pero con lazos comerciales más débiles. En efecto, en 1996 las exportaciones de los países del MERCOSUR a la CAN representaban solamente un 4,2% de sus exportaciones totales (US \$3.200 millones) y las de los países de la CAN al MERCOSUR un 3,5% de las suyas (US \$1.500 millones). En 1999, éstas representaban sólo el 2,9% de las exportaciones totales de la CAN (Ramírez y Serbin, 2001) Este hecho, como señala el SELA, 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 países con grados de desarrollo muy disímiles, la segunda se basa en una mayor afinidad en cuanto a niveles de desarrollo, pero tiene como punto de partida lazos comerciales muy débiles (SELA; 2001). De hecho, no debe perderse de vista que las relaciones comerciales recíprocas entre la CAN y el MERCOSUR son marginales en el contexto de las relaciones económicas externas de ambos grupos integracionistas.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta los alcances de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y MERCOSUR en términos del incremento del intercambio comercial entre ambos grupos de naciones y el eventual desvío de comercio que pueda provocar, teniendo en cuenta las significativas asimetrías entre los diversos países sudamericanos y la frecuente similitud en la orientación exportadora. Al respecto, hemos identificado solamente un estudio de ALADI sobre los efectos de las negociaciones de la CAN con MERCOSUR sobre el comercio colombo-venezolano, cuyas conclusiones apuntan a la “inexistencia de problemas vinculados a una potencial y/o real reorientación de comercio en beneficio de Argentina y/o Brasil en detrimento de las corrientes comerciales establecidas entre ambos países andinos, particularmente relevante en el marco de la estrecha asociación comercial entre ambos países, las iniciativas recientes de Venezuela de avanzar en una incorporación al MERCOSUR independiente del resto del grupo andino, y la percepción que uno de los países andinos más reacios a las negociaciones CAN-MERCOSUR es precisamente Colombia, por el temor de que se vean afectadas sus exportaciones, particularmente en el sector manufacturero.

A su vez, la actual coyuntura socio-económica de América del Sur ha tenido implicaciones adversas sobre los dos esquemas subregionales. Tanto en el MERCOSUR como en la CAN, aunque se considera necesario intensificar los esfuerzos para profundizar la integración, se observan retrasos e inercias perceptibles en la concreción de estos empeños, como lo ilustra cabalmente el siguiente cuadro elaborado por el SELA:

RETOS DE LA CAN Y EL MERCOSUR EN LA ACTUALIDAD

El Consejo Presidencial Andino, en declaración de julio/2002 reconoció implícitamente la necesidad del fortalecimiento del esquema integracionista, al plantear que:

1 Teniendo en cuenta que la Política Externa Común es la base del relacionamiento de la CAN con terceros países o bloques de países, resulta necesario consolidar los vínculos de asociación política, económica, comercial y de cooperación con el hemisferio americano, la Unión Europea, el Asia-Pacífico y otros polos.

1 Reconociendo los pasos para la formación y perfeccionamiento de la zona de libre comercio y el establecimiento de la Unión Aduanera, reitera la necesidad de adoptar un Arancel Externo Común a más tardar el 15 de octubre del 2002.

1 Es necesario avanzar, en lo posible, en la constitución de un mercado laboral andino que garantice la libre circulación tanto de trabajadores como de personas en el espacio subregional.

1 Renuevan el compromiso de avanzar en la elaboración del Plan Integrado de Desarrollo Social Andino.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), enfrenta en la actualidad uno de sus más difíciles etapas, dado que:

1 La crisis económica generalizada en sus cuatro países miembros, está generando presiones que conspiran contra el cumplimiento de los compromisos asumidos.

1 Las fuertes devaluaciones experimentadas por las monedas de los cuatro países - también como alternativa para enfrentar la crisis y reducir la brecha comercial - ha alterado abruptamente las correlaciones de competitividad externa entre los miembros, generando fuertes presiones "proteccionistas".

1 En este contexto resultan evidentes las debilidades institucionales del esquema y la necesidad imperiosa de coordinación de las políticas económicas entre los miembros.

Como señala el mismo informe, estos elementos explican en cierta medida las dificultades⁷ en el proceso de acercamiento y paulatina homologación, que supondría la conformación de un Área de Libre Comercio entre la CAN y MERCOSUR. Pero estas dificultades no debieran constituirse en justificación para posponer el serio esfuerzo que supondría la creación de dicha ALC, la que a su vez - como reconocieron los presidentes en Guayaquil - fortalecería la capacidad negociadora regional en otros foros, particularmente el ALCA (SELA, agosto 2002).

Como coincide otro analista, "las negociaciones de los países andinos con el MERCOSUR, a pesar de sus dificultades, están encaminadas a culminar satisfactoriamente debido, entre otros factores, a la realidad de la economía globalizada en la cual sólo las naciones que tengan fuerza y capacidad negociadora en el paño internacional podrán obtener los mayores beneficios de la globalización". Sin embargo, uno de los principales problemas que reconoce como impedimento para este logro, es la falta de cohesión interna entre los países andinos para negociar en forma conjunta" (Toro, 2001, 65).

⁷ Toro identifica cuatro grupos de dificultades en las negociaciones de la CAN con MERCOSUR : las derivadas de la propia negociación, las referidas al área de libre comercio, las estructurales y las relacionadas al patrimonio histórico. Ver Toro, 2001, pp.53-54.

En este contexto, en septiembre del 2002, el MERCOSUR ha presentado a la CAN una propuesta formal de cronograma de trabajo para la conclusión de un acuerdo de libre comercio entre ambos bloques a fines de este año, desplazándose la fecha inicialmente establecida para enero del 2002. La propuesta, de la que aún no se han conocido detalles, fue entregada por el Ministro de Desarrollo y Comercio Exterior del Brasil, Sergio Amaral, a las autoridades de Colombia, país que ejerce la presidencia de la CAN. (*La Nación*, 4 de septiembre 2002, Economía y negocios, pág.1).

Es importante resaltar, sin embargo, que mas allá de las iniciativas desarrolladas para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y MERCOSUR como organismos de integración, en los últimos años ha habido variadas iniciativas de carácter independiente que hacen a una dinámica geopolítica particular de América del Sur. En este sentido, es de resaltar que, en especial bajo la presidencia de Hugo Chávez, Venezuela ha planteado su aspiración a una incorporación individual a MERCOSUR, sobre la base de un acercamiento a Brasil y en el marco de una preocupación estratégica común por la crisis colombiana y los efectos regionales del Plan Colombia apoyado por EEUU. Estas iniciativas han encontrado una significativa resistencia tanto por parte de Colombia, principal socio comercial de Venezuela en la región, como, en el transcurso del año 2001, por parte de Argentina. No obstante, a esta dinámica de acercamiento de Venezuela no están ajenos Guyana y Surinam, que no participan de ninguno de los dos esquemas de integración y están vinculados a la CARICOM, pero que crecientemente manifiestan su interés de una relación menos aislada y mas estrecha con el resto de América del Sur.

En el proceso de construcción de una América del Sur integrada, un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) representa casi la "espinas dorsal" del futuro espacio económico integrado. Sin embargo, en este análisis no debe obviarse que tres países del subcontinente no son miembros de ninguno de estos dos esquemas subregionales : Chile que ha desarrollado su propio proceso de inserción en la economía internacional y que no pertenece a ningún esquema de integración desde su abandono del Grupo Andino y su disposición a avanzar en un acuerdo con el NAFTA, y Guyana y Surinam, ambos miembros de la CARICOM y de la AEC, pero geográficamente vinculados a América del Sur, a pesar de la falta de vías de comunicaciones que tienden a aislarlos y de las diferencias étnicas, culturales y lingüísticas.

En el contexto de estas aspiraciones, reacciones e iniciativas es necesario ubicar las Cumbres Sudamericanas de Brasilia y Guayaquil que, a su vez, han contribuido a impulsar fuertemente el acuerdo CAN-MERCOSUR en el marco de la idea de creación de un ALCSA.

Las Cumbres Sudamericanas y la persistencia del ALCSA

A lo largo de su presidencia, el presidente Fernando Enrique Cardoso ha venido planteando de hacer de América del Sur «*un espacio de cooperación política e integración económica*». Con esta propuesta Brasil intenta fortalecer su capacidad negociadora frente a los Estados Unidos, y al mismo tiempo asumir, con cierta reticencia, un liderazgo político regional que haga valer su peso económico, poblacional y territorial, y que permita impulsar su desarrollo económico e industrial. Además de la Cumbre de Brasilia, ha venido asumiendo otras iniciativas en esa dirección, en la medida que en la década del noventa se fue consolidando el esquema del MERCOSUR. En este sentido se ubican su postulación como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en nombre de la región, su rechazo los intentos de golpe de estado en Paraguay, el rol de mediador entre Ecuador y Perú para poner fin a su litigio fronterizo y en noviembre de 1999 su papel en que los países en desarrollo que se opusieron a los planteamientos de Estados Unidos en la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle.

En este mismo sentido puede entenderse la convocatoria de la Cumbre Presidencial de Sudamérica que se realizó en Brasilia, el 31 de agosto y 1 de septiembre del 2001 con la participación de doce presidentes sudamericanos, incluidos los de Guyana y Surinam. Por invitación del presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, en el marco de los actos conmemorativos de los 500 años del descubrimiento de Brasil, se celebró en Brasilia, la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur. En esta reunión, participaron los jefes de Estado de los doce países suramericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, además de 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 ALADI, CEPAL, BLADDEX, FONPLATA, PARLATINO y SELA .

“Unida, América del Sur defenderá con más fuerza sus intereses”, dijo Cardoso en la instalación de la cumbre, en referencia a las negociaciones para la creación del ALCA. En este marco, los asuntos que debían ser tratados por los presidentes fueron divididos en cinco áreas: comercio, democracia, infraestructura de la integración, drogas, y ciencia y tecnología. Aunque no estaba incluida en la agenda, las consecuencias del paquete de ayuda estadounidense para el Plan Colombia constituyó uno de los temas de mayor preocupación⁸. Los presidentes también hablaron de la identidad suramericana derivada de la contigüidad geográfica, los paralelos y similitudes históricas, la identidad de los problemas que confrontan sus sociedades y los retos compartidos, acordando negociar antes del 1 de enero del año 2002, una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN, inspirada en el regionalismo abierto⁹.

Como antecedente inmediato a la Cumbre de Brasilia se registra la propuesta formulada en el curso de 1999 por el presidente Hugo Banzer, en nombre del gobierno de Bolivia, propiciando la creación de un “Mecanismo de Diálogo y Concertación Política para la Integración Suramericana”, a través del cual se pudieran establecer las condiciones políticas para impulsar y dinamizar la integración entre el MERCOSUR y la CAN. Esta propuesta fue formulada en ocasión de la XVI Cumbre Presidencial del MERCOSUR, celebrada en Asunción y en el marco de las reuniones ordinarias del Consejo Presidencial Andino. Como objetivos específicos del Mecanismo se indicaban: la creación del marco político para promover y consolidar la integración de la región suramericana; la organización de la cooperación en materias de interés común y el desarrollo de acciones conjuntas para proyectar, en el sistema internacional, sus intereses compartidos. En la práctica, esta propuesta quedó subsumida en la convocatoria realizada por el gobierno de Brasil que se extendió a todos los países suramericanos (incluyendo a Guyana y Surinam), la cual, impulsada, en cierto modo, por “la especificidad geográfica de América del Sur, ha llevado, de modo natural, a la definición de una agenda común de retos y oportunidades”.

Los objetivos fundamentales de la Primera Cumbre de Suramérica apuntaron a la construcción de un espacio común sudamericano y a la configuración en Sudamérica, “de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración, y desarrollo económico y social compartido”; a avanzar en el cohesiónamiento de América del Sur con miras a favorecer su inserción en la economía mundial y a coadyuvar a enfrentar en mejores condiciones los desafíos de la globalización; a profundizar la integración de América del Sur en forma más eficaz, coordinando los esfuerzos de los doce países en el tratamiento solidario de los grandes temas de la agenda internacional; y apoyar la consolidación e instrumentación de una “identidad sudamericana”, como contribución constructiva al compromiso con la integración de América Latina y el Caribe. En suma, así fuere sin mencionarla, se reactivó la idea de un ALCSA de aspiraciones regionales más ambiciosas que las de un acuerdo de libre comercio.

Como resultado del proceso que concluyó en la firma por los 12 gobiernos del subcontinente del “Comunicado de Brasilia”, los mandatarios delinearon cinco importantes pilares para 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 los delitos conexos**, como expresión de fortaleza moral; y **la información, conocimiento y tecnología** como claves para una mejor participación en un mundo globalizado (SELA, agosto 2002).

En esta perspectiva, en el “Comunicado de Brasilia”, que recogió los resultados y acuerdos de la Cumbre, se contemplan dos partes principales: una parte introductoria, que incluye las principales definiciones políticas y conceptuales acordadas, seguida por otra, que registra los entendimientos, conclusiones y

⁸ “Plan Colombia, protagonista en cumbre suramericana”, en *El Tiempo*, 31 de agosto del 2000.

⁹ “Mercosur y CAN lanzaran negociaciones para acuerdo de libre comercio”, en *El Tiempo*, 15 de agosto del 2000; Hernán González Rodríguez, “Mercosur y CAN”, en *El Espectador*, 25 de septiembre del 2000.

recomendaciones sobre los diversos temas cuyo tratamiento se podría beneficiar de un enfoque específico de cooperación suramericana¹⁰.

Sin embargo, como apunta un analista, como bien se puso de manifiesto durante la Cumbre, la única manera que una región en desarrollo tiene de sobrevivir con personalidad y autonomía, es que profundice sus procesos de integración y de cooperación. Y desde luego, no sólo en el plano comercial, sino también en las otras dimensiones del proceso como las inversiones recíprocas, el desarrollo de la infraestructura y la capacidad científica y tecnológica.

En el "Comunicado de Brasilia", se han identificado acciones y procesos importantes que podrían jugar un papel desencadenante, como la adopción de la cláusula democrática para el conjunto de América del Sur y la creación de una Zona de Paz Suramericana, el establecimiento en muy corto plazo de una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN, la instrumentación del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA); la creación de redes cooperativas de investigación en áreas estratégicas y otras modalidades de cooperación entre sus países (Vacchino 2001). Básicamente han sido cuatro las decisiones importantes tomadas en esta Cumbre: "a) consenso de todos los presidentes participantes de constituir para el 2002 un sistema sudamericano de cooperación económica y política que signifique, en lo fundamental, la formación de un área de libre comercio entre sus miembros; b) ultimar en el plazo de diez años la integración física (en términos viales, ferroviarios, de electricidad y telecomunicaciones) del continente, con apoyo y coordinación del BID; c) hacer del régimen democrático la condición necesaria para pertenecer al sistema, y d) desarrollar la cooperación, no simplemente convencional sino operacional, en el combate al crimen organizado, que incluye al narcotráfico" (Jaguaribe, 2001).

Por otra parte, en la II Reunión de los Presidentes de América del Sur reunida en Guayaquil en el año 2002 para evaluar los compromisos contenidos en el "Comunicado de Brasilia" del 1ro. de septiembre del 2000, se avanzaron una serie de acuerdos sobre profundización del desarrollo de la infraestructura comunicacional en América del Sur y se amplió el compromiso con el impulso a una "Zona de Paz Sudamericana", en particular en el marco de los acontecimientos post-septiembre 2001, en función de conformar un "espacio

¹⁰ Como señala un documento del SELA " Entre las aseveraciones de tipo programático acordadas se destacan las siguientes:

1. La paz, la democracia representativa y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región.
2. La estabilidad política, el crecimiento económico y la promoción de la justicia social, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos.
3. El compromiso con la integración en América Latina y el Caribe, como meta de política externa incorporada a la propia identidad nacional de los países de la región.
4. Los procesos de carácter subregional en América del Sur, como el MERCOSUR y sus acuerdos de asociación con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina y otros, así como los desarrollados en otras partes de la región, son considerados como los elementos más dinámicos de la integración latinoamericana y caribeña, de modo que articular América del Sur significaría, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe. El ejercicio para la conformación de un área de libre comercio de las Américas, también se basa en la consolidación de procesos subregionales.
5. Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un "espacio privilegiado de cooperación". Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan y potencian, creándose una dinámica que debe ser incentivada.
6. La consolidación y la instrumentación de la identidad suramericana contribuirán, también, al fortalecimiento de otros organismos, mecanismos o procesos regionales con un alcance geográfico más amplio, de los cuales forman parte países de América del Sur. Esa visión se aplica, en el ámbito político, especialmente, al Grupo de Río, a la Organización de los Estados Americanos, a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas o a la Conferencia Iberoamericana, entre otros foros. También se aplica, en el ámbito económico-comercial y de cooperación a la ALADI, al SELA, a las negociaciones para el establecimiento del ALCA, así como para reforzar y complementar los lazos bilaterales y multilaterales con las otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo.
7. La cohesión de América del Sur constituye un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial. Los desafíos de la globalización podrán ser mejor enfrentados en la medida en que la región profundice su integración y continúe, de forma cada vez más eficaz, actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.
8. El lanzamiento de una nueva ronda multilateral de negociaciones comerciales, que incluya un compromiso claro sobre acceso y liberalización de los mercados agrícolas, así como sobre la eliminación de las distorsiones en dichos mercados y de los subsidios en este campo es prioritaria, como lo es también la inclusión de fórmulas de tratamiento especial y diferenciado que tengan en cuenta las diferencias estructurales y respondan con instrumentos adecuados a las necesidades de los países en desarrollo ». (SELA, 2001).

común sudamericano de democracia, paz, cooperación solidaria, integración, seguridad e infraestructura para la consecución de un desarrollo sustentable y compartido”¹¹. Asimismo, los Jefes de Estado, en el punto 27 de la declaración final, “enfaticaron la importancia de las negociaciones CAN-MERCOSUR y reiteraron que es imprescindible concluir las en el presente año, fortaleciendo de este modo su capacidad negociadora en otros procesos de negociación, particularmente el ALCA”. Y en relación con este último punto, “acordaron, en lo que respecta a la participación de los países con pequeñas economías en las negociaciones del ALCA, que este proceso debe considerar apropiadamente las circunstancias, necesidades, condiciones económicas y oportunidades de dichos países. A tal fin respaldaron la necesidad de encontrar modalidades apropiadas dirigidas a fortalecer la capacidad de estos países para participar en el proceso negociador del ALCA e implementar, plena y efectivamente, los resultados que se alcancen en esas negociaciones”.

Asimismo, al hacer referencia a los efectos negativos de los desequilibrios del sistema económico y financiero internacional sobre la región, los Presidentes reiteraron su apoyo y solidaridad al pueblo y Gobierno de la República Argentina, ante el esfuerzo que vienen realizando para superar la actual coyuntura adversa e instaron a la comunidad financiera internacional a extender el apoyo necesario para la reactivación económica del hermano país sudamericano y expresaron su solidaridad con el pueblo y el Gobierno de Colombia en la defensa de la democracia, la cual se ha visto fortalecida con el exitoso proceso electoral que acaba de culminar. Rechazaron las acciones terroristas y las violaciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de los grupos al margen de la ley.

En Guayaquil, los presidentes sudamericanos reiteraron su voluntad de seguir impulsando acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común sudamericano y en este sentido reafirmaron el conjunto de postulados que se han establecido en las distintas Cumbres Presidenciales que han celebrado. Entre los logros alcanzados en esta reunión caben destacar: a) se adoptó la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana; b) se avanzó en el Mecanismo de Diálogo y Concertación Política creado en julio/2001, para fomentar la coordinación de posiciones en temas de interés común y c) se realizaron progresos en la implementación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de Sud América IIRSA, con la identificación de 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones; la firma del “Memorando de Entendimiento sobre Desarrollo de Infraestructura de Conexiones para el Transporte entre Bolivia y Chile” y el compromiso de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guyana y Venezuela para establecer Comité Técnico que examine conexión directa entre ambos países. (SELA, 2002).

Sin embargo, como señala el mismo documento del SELA, “los avances en cuanto a la futura construcción de un espacio económico integrado en América del Sur, han sido limitados cuando se visualiza lo logrado en el breve período transcurrido entre Brasilia y Guayaquil. Esto ha respondido no tanto a falta de voluntad política, como a diversos factores asociados a las crecientes dificultades económicas que han atravesado la inmensa mayoría de las naciones del subcontinente en el período; a las enormes asimetrías existentes en la región, no sólo en cuanto a dimensión económica sino también respecto a niveles de desarrollo; a las manifiestas divergencias en cuanto al patrón de relacionamiento comercial externo y los grados de desarrollo institucional de los dos esquemas de integración subregional (CAN y MERCOSUR); a los importantes obstáculos geográficos - aunque a largo plazo salvables a partir de un fuerte proceso inversionista que utilice las tecnologías más modernas - que dificultan una equilibrada integración real entre todos los países del subcontinente; y a las asimetrías a nivel del sistema internacional, que tienden a agudizar la vulnerabilidad económica que caracteriza estructuralmente a las naciones sudamericanas.

En este marco, en primer lugar es de señalar que, tanto los difíciles avances para la concreción de un acuerdo CAN-MERCOSUR, como las dos Cumbres realizadas, implican pasos concretos hacia la consolidación de un espacio sudamericano que implican, si se les da un seguimiento sostenido, pasos mas

¹ Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana

Con base en la iniciativa surgida en la I Reunión de Brasilia y otros instrumentos regionales, declararon a América del Sur como Zona de Paz y Cooperación. La Declaración proscribe el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los estados, así como el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, tránsito, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción masiva, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas. Establece, además, el compromiso de continuar con la aplicación de un régimen gradual de eliminación de minas antipersonal, que conduzca en el más breve plazo a su total erradicación.

modestos pero mas realistas hacia la integración subregional que la idea del ALCSA esgrimida a principios de la década del noventa, siempre y cuando se supere la retórica declarativa habitual. Para ello, una fase fundamental, es la concreción del acuerdo CAN-MERCOSUR, como armazón económica de la creación de este espacio sudamericano y como plataforma común para avanzar en las negociaciones del ALCA con una posición mas fortalecida. Sin embargo, un hecho importante a destacar que la iniciativa de creación de este espacio sudamericano no se base solamente en los avances de un acuerdo de libre comercio regional (eventualmente prefigurado por los diferentes acuerdos de complementación económica bilateral promovidos en el marco de la ALADI), sino que incorpora una serie de dimensiones relevantes en las experiencia de los países de la región, en particular la aspiración a fortalecer la democracia regional a través de diversos mecanismos y de asegurar la paz mediante un marco de seguridad asociado a la declaración de la zona de paz sudamericana. Ambos elementos son relevantes en una coyuntura dónde la agenda internacional y, en especial, la política exterior de EEUU han virado de la priorización de los temas comerciales y económicos a privilegiar los temas de seguridad en el marco de la lucha contra el terrorismo global, frecuentemente a costa de algunos logros democráticos relevantes y de derechos humanos básicos. Una visión multidimensional e integral de la integración del subcontinente, constituye en consecuencia, un factor fundamental para la generación de un espacio sudamericano (y eventualmente de una identidad sudamericana) con rasgos distintos, pese a que, eventualmente, pueda tender a complejizar y dificultar las ya complejas negociaciones hemisféricas en torno al ALCA.

Por otra parte, como ya se ha señalado, la articulación efectiva de formas de concertación política y de coordinación económica en el marco de un espacio sudamericano no descarta la participación en el ALCA pero, eventualmente, fortalece la capacidad negociadora de los países de América del Sur.

En todo caso, en este contexto, es importante ver como algunos actores y algunas situaciones críticas por las que atraviesa la región pueden constituirse en obstáculos para la materialización de un espacio sudamericano con una identidad definida.

2. El ALCA: desafíos y percepciones

La propuesta de culminación del ALCA para el año 2005, aprobada con reticencia por parte de los gobiernos de Brasil y algunos países latinoamericanos, en la Cumbre de Québec y en la Reunión Ministerial de Buenos Aires en el 2001, se ha enfrentado con dos obstáculos principales en el último año: por un lado, la demora en la aprobación de la "vía rápida" por el Congreso de EEUU para negociar acuerdos comerciales por parte del Presidente de EEUU, y, por otro, la reticencia y la dificultad latinoamericana de evaluar adecuadamente los costos y beneficios de avanzar rápidamente en la concreción del ALCA.

El primer obstáculo ha sido superado en la primer semana de agosto del 2002, al aprobar el Congreso estadounidense, la Autoridad para la Promoción Comercial (Trade Promotion Authority - TPA, siglas en inglés), que otorga poderes extendidos al presidente George W. Bush para negociar acuerdos de comercio exterior con otras naciones y regiones y le da vía libre para avanzar con la conformación del ALCA (La Nación, 7 de agosto 2002, sec. Economía y negocios, p.3). Es importante señalar que el artículo primero del TPA dice textualmente "La expansión del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de los EEUU. El comercio exterior es un elemento crítico para el crecimiento económico, el poderío y el liderazgo de los EEUU. La seguridad nacional de los EEUU depende de su seguridad económica, que, a su vez, esta cimentada en una vibrante y creciente base industrial" (Informe ALCA, No. 01, agosto 2002). Este artículo vincula la aprobación del TPA a las prioridades actuales de la política exterior de EEUU en torno a la priorización de la seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo global.

En este marco, el Presidente Bush ha sostenido que la TPA permitirá concretar acuerdos de libre comercio con Chile, Singapur y Marruecos; explorar un tratado de libre comercio con Australia; buscar acuerdos comerciales regionales con América Central y la Unión Aduanera Sudafricana, y avanzar hacia la creación del ALCA (El Observador (Montevideo), 27/07 y 06/08/02).

Sin embargo, mas allá del avance de las conversaciones técnicas sobre el ALCA, en América del Sur persiste un pesimismo generalizado sobre sus beneficios. En mayo del 2002, en la Cumbre Unión Europea-América Latina realizada en Madrid, el presidente Fernando Enrique Cardoso criticó a Bush por haber

transformado la agenda mundial en una agenda de seguridad, dado que ello impedía advertir y resolver problemas críticos en diversas partes del mundo y en especial en América Latina, en tanto la prioridad para EEUU de América del Sur ha descendido en el hemisferio norte desde septiembre 11 (*La Nación*, 7 de septiembre 2002); y más recientemente, a raíz de la aprobación del TPA Cardoso señaló que el proyecto de ley en su forma actual jamás podría facilitar el avance hacia un Área de Libre Comercio de las Américas, sino que impediría la supuesta aspiración compartida por todo el hemisferio desde 1994¹².

Los comentarios del presidente Cardoso se articulan con las críticas que han hecho los principales candidatos brasileños a la propuesta de libre comercio norteamericano (Oppenheimer, 2002), y a una creciente reacción social al ALCA en América Latina en general, en particular a partir de las secuelas negativas de los procesos de ajuste y reforma estructural desarrollados en la región bajo la orientación del consenso de Washington, la crítica al modelo neoliberal y a la globalización y a sus efectos excluyentes. En esta perspectiva, es importante señalar la reacción de sectores de la sociedad civil de América Latina como el plan de acción de la Alianza Social Continental que aprobó el inicio de una campaña por un plebiscito continental (Consulta Popular Continental) sobre el ALCA, iniciado en la primera semana de septiembre en Brasil y promovido en toda la región.

El apoyo recibido para la aprobación de la TPA de sectores agrícolas y empresarios textiles y del acero – base política del partido republicano de EEUU, se articula con la percepción del creciente proteccionismo de EEUU¹³, particularmente luego de las medidas adoptadas este año en relación a las importaciones de acero y a los subsidios agrícolas¹⁴.

Desde esta perspectiva, el ALCA es percibida como uno de los principales elementos de la política exterior de EEUU hacia América Latina (si no el único, si exceptuamos el Plan Colombia). Una de las principales críticas es que se orienta básicamente hacia la reducción arancelaria, lo cual puede no resultar beneficioso para la mayoría de los países, que tienen promedios de protección arancelarios mucho más altos que los EEUU, por lo cual una baja de tarifas beneficiaría en forma proporcionalmente mayor al país del Norte. Otro aspecto destacable es que los EEUU no estarían dispuestos a incluir en las negociaciones las restricciones comerciales no arancelarias, que son las que imponen más obstáculos a las exportaciones originadas en el sur. También genera inquietud el ya señalado régimen de promoción agrícola existente en los EEUU y reforzado por el actual gobierno, el cual, de producirse una reducción arancelaria, contribuiría a crear una competencia desleal y ruinosa para una gran parte de los países sudamericanos. Adicionalmente, como apunta un reciente editorial “El proyecto de EEUU incluye, finalmente, la liberalización de los regímenes de inversión, lo cual acotaría significativamente las capacidades de regulación nacionales sobre la inversión extranjera” (*Clarín*, 10 de agosto 2002, 22).

Como resume el SELA “Desde la perspectiva latinoamericana y caribeña, el ALCA puede representar significativos beneficios y costos para la región. En cuanto a las ventajas potenciales se puede mencionar: a) el mayor acceso al mercado norteamericano, objetivo que podría contribuir a la consolidación de la apertura y a obtener mayores flujos de inversión extranjera directa; b) el estímulo a la inversión que significaría una mayor dimensión del mercado y la consolidación de políticas macroeconómicas; c) la disminución del “riesgo-país”; d) mayor acceso a los mercados de otros países latinoamericanos no incluidos en los propios esquemas de integración; y e) aumento del poder de negociación con respecto a otras áreas y terceros países. Por otra parte, los inconvenientes podrían surgir de los siguientes factores: a) los mayores costos de ajustes y la necesidad de reconversión más acelerada de actividades industriales, teniendo en cuenta la existencia de aranceles más altos, estructuras de precios diferentes y mercados de productos financieros y de trabajos más segmentados; b) la pérdida de las preferencias en los esquemas subregionales y entre países latinoamericanos, a favor de EEUU y Canadá; c) las dificultades para obtener una rápida liberalización del sector agrícola y la eliminación de los subsidios existentes en EEUU y Canadá; d) la exigencia de cambios en algunas políticas internas, como en materia de reglamentaciones laborales, medio-

¹² Citado por Shifter (2002, 85).

¹³ Como señala Andrés Oppenheimer en un artículo reciente « gran parte de los latinoamericanos sospechan que Washington predica el libre comercio, pero practica el proteccionismo » (*La Nación*, 6 de agosto del 2002, pg. 3)

¹⁴ En esta perspectiva, como señala un analista en el *Financial Times* “...to many serious Latin American observers, George W. Bush’s FTAA increasingly appears to be at best a hollow exercise and at worst a one-sided deal, whereby the US demands further opening up of Latin American markets for US goods while following a protectionist course for politically sensitive US industries” (Greenbaum, 2002).

ambientales y de disciplina de competencia; e) las mayores exigencias en materia de reglas de origen, similares a las de la NAFTA; f) las limitaciones en el desarrollo de políticas comerciales e industriales propias; y g) las obligaciones más estrictas en materia de inversiones y de propiedad intelectual. Por último, es conveniente señalar que hasta ahora existen pocas estimaciones cuantitativas sobre los beneficios y los costos que conseguiría América Latina y el Caribe de formarse una zona de libre comercio hemisférica” (SELA, 2001).

Estas estimaciones cuantitativas han sido realizadas por la ALADI, tanto en términos regionales como caso por caso, en relación a las ventajas y desventajas del ALCA para sus respectivos miembros. En el informe de la ALADI, se destaca, en primer lugar el sesgo geográfico alcanzado por las exportaciones de los países de EEUU a los países de la ALADI que aumentó en forma generalizada en la última década, al profundizar éstos países la apertura comercial y al aprovechar los EEUU, que es la economía industrializada más grande, dinámica y cercana a la zona, las condiciones de la política comercial para insertarse con mayor intensidad en la región. En términos de exportaciones, este sesgo geográfico se evidencia en una mayor relación de México, una relación menor de los países de la CAN, mientras que el caso de MERCOSUR y Chile casi no existe sesgo, lo cual quiere decir que EEUU pesa en sus exportaciones lo mismo que pesa en su comercio mundial. Los cambios ocurridos en los años noventa en relación a los ochenta reforzaron el patrón estructural de las exportaciones de los países de la región. México se acercó a los EEUU, los países de la CAN algo menos y los de MERCOSUR y Chile se alejaron. Por otra parte, las importaciones de los países de la ALADI en los últimos años de la década del noventa tienen como primer proveedor a los EEUU. Para el período 1997-1999, el 47% de las compras externas de la región eran provenientes de este mercado. El ritmo de crecimiento de las importaciones totales en los años noventa (14,4% de tasa promedio acumulativa) ha sido superada por la tasa de crecimiento de las importaciones con origen en EEUU (17,2%). En el año 1999 la región le compró a EEUU aproximadamente 138 mil millones de dólares. Las exportaciones agregadas de los países de la ALADI también evidencian una importante concentración en el mercado de los estados Unidos, 53% en promedio en el trienio 1997-1999. Además, los EEUU fue uno de los destinos más dinámicos de las exportaciones regionales en lo que va de la década. Las exportaciones totales crecieron en el período 1990-1999 a una tasa de un 10% y las que se orientaron a los EEUU lo hicieron al 15%. En el año 1999 la región le vendió a los EEUU unos 155 mil millones de dólares (ALADI, 2001, 6-7).

EEUU es un socio muy importante para América Latina y el Caribe. De acuerdo a datos del año 2000, la región de Latinoamérica y el Caribe exportó al mercado estadounidense 200.000 millones de dólares, lo que equivale a un 52 por ciento del total. Las importaciones desde EEUU totalizaron para ese mismo año 192.000 millones de dólares, lo que representa un 48 % del total. El mercado estadounidense es más importante para la región en la medida en que los países tienen una mayor cercanía geográfica con el mismo. La mayor vinculación se tiene con la región del Gran Caribe (México, Centroamérica y países del Caribe) con un 75% de exportaciones y 71% de importaciones. Le sigue la región andina con 14% de exportaciones y 8% de importaciones. Con mayor diversificación de sus socios comerciales, se encuentra la región del Cono Sur con 11% de exportaciones y 14% de importaciones (Reyes, 2001).

En este marco, los riesgos de desplazamiento de comercio por oferta de EEUU y Canadá por efectos del ALCA varía de acuerdo a sectores y países diferenciados. En el caso de MERCOSUR y Chile se observa que mientras Brasil se vería casi exclusivamente amenazado en sectores manufactureros, Argentina lo estaría tanto en algunas manufacturas como en la producción de alimentos. Uruguay presentaría problemas en el sector de alimentos, pero también en algunas manufacturas. Se destaca la amenaza global al comercio en el sector automotriz en el MERCOSUR. Respecto a los países de la CAN, Bolivia tendría una concentración de amenazas en el sector agrícola y Perú en el sector minerales. Colombia tendría un patrón disperso en muchos sectores y con baja intensidad de la variable amenaza en cada uno. Los países que tendrían más cantidad de sectores amenazados son Argentina y Brasil y el que tiene menos es México. Asimismo, Argentina, Brasil y Colombia son los países que tendrían más productos en peligro en las exportaciones intrarregionales, dado que se benefician de preferencias arancelarias (particularmente en las subregiones en que cada una se inserta) en productos en donde EEUU y/o Canadá tienen complementariedad comercial a nivel sectorial. La erosión de la preferencia arancelaria que podría implicar el ALCA podría afectar negativamente este comercio intrarregional.

Sin embargo, el informe señala asimismo, un análisis de los sectores de exportación a los EEUU y Canadá, en los cuales el ALCA tendría un impacto positivo en el acceso a estos mercados. En la canasta

de opciones del MERCOSUR todos los países tienen una alta representación de sectores agrícolas, aunque se destaca el caso de Argentina. Brasil tiene un perfil más diversificado de opciones y se destacan las posibilidades que tendría en varios sectores de manufacturas. La canasta de opciones para los países de la CAN es algo más reducida. Colombia es el país con la estructura más diversificada y con mayor representación de los sectores manufactureros.

Al presentar el informe de ALADI los resultados de la canasta oportunidad se observa que el número de oportunidades es inferior a las opciones seleccionadas de acuerdo al criterio de complementariedad comercial sectorial. Tres tipos de razones explican, según el informe, este fenómeno. En primer lugar, por distintos acuerdos algunos de los países de la región ya ingresan en condiciones preferenciales a los EEUU y Canadá. En segundo lugar, los EEUU y Canadá no aplican aranceles en ciertos productos como el café con lo cual este no se incluye en las oportunidades. En tercer término, las medidas proteccionistas de los mercados norteamericanos no están únicamente representados en los aranceles y es necesario, por lo tanto, hacer estudios detallados de las restricciones no arancelarias en el conjunto de los sectores con potenciales opciones.

En este marco, varios países presentan muy pocas oportunidades (Bolivia, Paraguay, Ecuador y Venezuela), ya que la estructura de la oferta exportable de estos países es poco diversificada y concentrada en pocos productos que ya cuentan con una preferencia arancelaria o no tienen protección para ingresar en el mercado de los EEUU. México también tiene muy pocas oportunidades, a pesar de haber sido identificado como el que tenía más opciones posibles, en tanto ya está integrado a una zona de libre comercio con EEUU y Canadá. Los países que más oportunidades tienen son Brasil, Uruguay y Argentina. Brasil concentra las oportunidades en la manufactura, en tanto la Argentina y Uruguay en la agricultura. Colombia, Perú y Chile se encuentran en una situación intermedia respecto al número de oportunidades. Colombia tiene un patrón diversificado de los distintos productos en los cuales podría tener oportunidades en los mercados norteamericanos (ALADI; 2001).

Sin embargo, las percepciones sudamericanas en torno a las ventajas y desventajas de la incorporación al ALCA no se apoyan exclusivamente en consideraciones técnicas o comerciales, sino que incluyen consideraciones políticas relevantes. Una somera y superficial revisión de las mismas nos ofrece un panorama altamente diversificado entre diversas posiciones gubernamentales, de sectores empresariales y sindicales, y de movimientos sociales y ciudadanos.

En Brasil, por ejemplo, si bien existe una visión gubernamental altamente crítica de los alcances del ALCA y, en especial, de los efectos sobre Brasil, a nivel oficial no se plantea una exclusión del esquema hemisférico. Mas bien la preocupación gira en torno a no diluir los logros alcanzados en el marco del MERCOSUR y a preservar los intereses del desarrollo industrial del país, sin descartar una gradual inserción en el esquema del ALCA. Esta posición que privilegia el rol de MERCOSUR, es compartida, en general por los candidatos presidenciales para las próximas elecciones¹⁵, en tanto todos consideran la consolidación de MERCOSUR como parte fundamental de cualquier estrategia de negociación del ALCA. Sin embargo, también existen posiciones más radicales que postulan la integración solamente en términos de la consolidación de MERCOSUR y de un espacio sudamericano y plantean una resistencia frente al ALCA¹⁶. En esta perspectiva sectores de la izquierda brasileña y de la CUT han apoyado activamente la realización del plebiscito en torno al ALCA, pese a que el PT no se ha comprometido con el mismo.

Asimismo, en la Argentina las posiciones divergen, entre una percepción del ALCA como una amenaza para la supervivencia de MERCOSUR sin excluir los avances de las negociaciones (García Delgado, 2001); una visión crítica (particularmente en los aspectos institucionales) pero positiva de MERCOSUR y sus alcances actuales y una percepción de la importancia del ALCA para el país, una vez superadas las dificultades de la vía rápida en EEUU (de la Balze, 2001^a y 2001^b), o un drástico rechazo del ALCA, con mayor o menor énfasis en la importancia de MERCOSUR, en función de una reacción generalizada al libre comercio

¹⁵ Ver « El MERCOSUR es una prioridad para Lula », *La Nación* (Buenos Aires), 28 de agosto de 2002, Sección 2, pág. 2.

¹⁶ Jaguaribe, Helio (2001) « La construcción de la Unión Sudamericana », *Foro Sur*, <http://forosur.com.ar>

como motor de la integración, ilustrada por el reciente Foro Social Mundial reunido en contra del ALCA en la Argentina. Paradójicamente, la referencia sudamericana esta menos presente en el debate¹⁷.

Similares percepciones pueden identificarse en el marco de la CAN, dónde la mas estrecha vinculación comercial con los EEUU, tiende a reforzar posiciones positivas frente al ALCA en sectores empresariales de Colombia (signadas además por la percepción de la importancia del rol de EEUU en el desarrollo del Plan Colombia) junto a un escepticismo frente al acuerdo CAN-MERCOSUR, a la par de planteamientos de crítica y rechazo al ALCA por parte del gobierno de Chávez en Venezuela, y un fuerte énfasis en la unión sudamericana como objetivo de una integración regional.

Sin embargo, a nivel gubernamental, y con mayores o menores reticencias, parece primar una clara percepción de la ventaja de consolidar la capacidad negociadora de América del Sur en el marco de las negociaciones del ALCA a través de una consolidación de los esquemas regionales respectivos y de una convergencia y coordinación entre los países sudamericanos.

3. Actores y crisis protagónicas

Tanto la iniciativa de acercamiento entre la CAN y MERCOSUR, como las dos Cumbres Sudamericanas, se producen en el marco de una coyuntura particular para América Latina.

En primer lugar, a nivel regional, hay una significativa desaceleración de los procesos de integración regional y subregional en América Latina y el Caribe en general, articulada a la recesión y desaceleración económica global y regional (y el desaceleramiento de la economía estadounidense) y a las repercusiones de la **crisis financiera y política de la Argentina**. No sólo se ha producido una baja de los precios internacionales de los productos latino-americanos en el marco de una declinación de los volúmenes de comercio intrarregional, sino también una marcada desestabilización de los sistemas financieros de algunos países del Cono Sur detonadas por la crisis argentina (Bernstein, 2002, 4), con serias repercusiones a nivel subregional y regional.

Como señala un informe reciente de la CEPAL, las repercusiones regionales de la crisis han tenido consecuencias significativas para el comercio de bienes y servicios con Argentina, que han afectado el nivel de actividad y de empleo en este país y en sus vecinos; para la afluencia de recursos financieros para la región, la situación de los sistemas bancarios y la rentabilidad de las empresas extranjeras, y para la implementación de políticas económicas, "ya que algunos gobiernos se vieron obligados a reaccionar ante las consecuencias que la crisis estaba teniendo en sus países" (CEPAL: 2002, 33), en especial en el caso de Uruguay, seriamente afectado por la crisis financiera argentina y, en menor medida, de Brasil.

Sin embargo, la crisis argentina tiene un alcance y una trascendencia mayor que el impacto económico y financiero a nivel regional. Como señala recientemente un analista, es importante tener en cuenta que la Argentina fue el país latinoamericano que más fielmente cumplió con las recetas del consenso de Washington, aceptadas a nivel mundial. "Un cambio tan brusco para un país que, hasta no hace mucho tiempo era considerado como el preferido de Wall Street, va a repercutir significativamente en las recomendaciones políticas que se hagan en el futuro, al punto que el deterioro de la Argentina bien puede alimentar la creciente reacción negativa de otros países latinoamericanos en dónde, desde hace diez años, se vienen aplicando las mismas recetas consistentes en abrir sus economías y reducir la participación del estado" (Schifter, 2002, 88)¹⁸. Las reacciones negativas no se limitan a los gobiernos de los respectivos países, sino también

¹⁷ La reciente victoria electoral de Lula da Silva en Brasil y su priorización de la revitalización del MERCOSUR como paso previo a un avance en el acuerdo del ALCA, ha reforzado recientemente en la Argentina y, particularmente en la administración del Presidente Duhalde, un nuevo énfasis en la importancia de MERCOSUR. Al respecto baste considerar las declaraciones del Ministro de Economía Roberto Lavagna y del Vice-Ministro de Relaciones Exteriores a cargo de Comercio Exterior Martín Redrado. Sin embargo, la interlocución efectiva entre Brasil y Argentina en torno a la revitalización de MERCOSUR depende de los resultados de las elecciones presidenciales argentinas previstas para abril del 2003.

¹⁸ Al respecto baste ver los recientes acontecimientos políticos en Bolivia que han obligado al presidente Sánchez de Losada a reconstituir su gabinete y a rectificar, así sea parcialmente, su política económica y social.

se extienden a una creciente reacción negativa por parte de diferentes sectores de las respectivas sociedades y que se expresa tanto en la crítica a las elites políticas y económicas que han impulsado estos cambios, como a los organismos multilaterales que los han apoyado y promovido.

En este marco, el MERCOSUR ha intentado adoptar iniciativas conjuntas ante las dificultades que enfrentan algunos de sus miembros. La cumbre semestral del organismo, realizada en Buenos Aires el 7 de julio del 2002, se concentró en la crisis del país anfitrión. Durante la reunión, Argentina y Brasil firmaron una carta de intención para poner en marcha un acuerdo sobre la industria automotriz (CEPAL: 2002, 25). Sin embargo, las exportaciones en el marco del mercado común de este esquema descendieron en un 41% durante el primer trimestre del 2002 (Bernstein, 2002, 4).

Por otra parte, en la CAN se definió en el 2002 la normativa básica del arancel externo común, y se han producido avances en el ámbito de la coordinación macroeconómica, sin que la mayoría de los países andinos haya sufrido repercusiones financieras o comerciales significativas a raíz de la crisis argentina (CEPAL, 2002, 25).

A su vez, pese a las dificultades regionales en el Cono Sur y en gran parte en función del impulso dado por las Cumbres de Brasilia y Guayaquil, como ya señalamos, se sigue avanzando en las etapas necesarias para la concreción del acuerdo CAN-MERCOSUR durante el 2002¹⁹.

En segundo lugar, las **secuelas del post-septiembre 11** sobre las prioridades de la política exterior de **EEUU** han revelado el lugar secundario que coyunturalmente ha pasado a ocupar la región para los intereses norteamericanos. En el marco de una creciente unilateralización²⁰ de su política en función de la lucha contra el terrorismo global, persisten sin embargo como focos de preocupación a nivel regional el conflicto interno en Colombia, tanto por su vinculación con el narcotráfico como por sus eventuales vinculaciones con redes terroristas globales; la ya señalada crisis política y financiera de la Argentina, tanto por la inoperancia del estado y de la clase política frente al accionar de redes terroristas (particularmente en el área de la Triple Frontera) como por las repercusiones evidentes de la crisis financiera en la región y las probables secuelas de inestabilidad, ingobernabilidad y tensión política; y la evolución de la situación interna y, consecuentemente de la proyección internacional, del gobierno bolivariano en Venezuela, con sus secuelas eventuales sobre los precios internacionales del petróleo y el abastecimiento de combustibles a EEUU²¹.

En este contexto, se destacan los intereses de algunos actores protagónicos, pero también los efectos de algunas crisis asimismo descolantes, como las mencionadas en el párrafo anterior.

En esta perspectiva, es de señalar, en primer lugar que la dinámica de promoción de un espacio sudamericano debe mucho a la iniciativa y liderazgo de **Brasil**, a quien corresponde dos tercios del PIB total del MERCOSUR. Dada esta circunstancia, su evolución económica, sus políticas internas y su posición negociadora dentro del bloque, condicionan prácticamente la evolución global del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones. En este contexto, la motivación política de Brasil para avanzar con el desarrollo de MERCOSUR ha estado originariamente vinculada con las necesidades de la transición del régimen militar al régimen civil en la década del ochenta y a la necesidad de desarrollar una primera respuesta a los desafíos de una inserción internacional en el proceso de globalización, en el marco de una estrategia sostenida de desarrollo industrial. Estos intereses políticos, vinculados a la consolidación de la democracia y al impulso estratégico de un desarrollo nacional con fuerte participación del estado, contrasta

¹⁹ Firmado finalmente en diciembre del 2002.

²⁰ En un reciente artículo, Fukuyama analiza las fricciones existentes entre los EEUU y la Unión Europea en función de la percepción de esta última del creciente unilateralismo norteamericano y enumera, en este marco, la lista de críticas de los europeos a la política unilateral estadounidense: « la retirada de la administración Bush del protocolo de Kyoto sobre el calentamiento del planeta; su negativa a ratificar el Pacto de Río sobre la biodiversidad; su retirada del tratado ABM (de misiles antibalísticos) y la prosecución de una defensa con misiles; su oposición a la prohibición de las minas antipersonales; el trato dado a los prisioneros de Al-Qaeda en Guantánamo; su rechazo a nuevas cláusulas con respecto a la guerra biológica y, más recientemente, su oposición a la creación de una Corte Penal Internacional. Pero el acto más grave de unilateralismo estadounidense es, para los europeos, el anuncio por parte de la administración Bush de su intención de cambiar el régimen en Irak, incluso invadiendo el país en solitario » (Fukuyama, 2002).

²¹ Hace unos meses el Director de la CIA identificó como los tres focos « calientes » de la preocupación norteamericana en América Latina estos tres países.

con la evaluación de los incentivos económicos asociados a este proyecto, particularmente en función de las asimetrías entre Brasil y sus socios. Consecuentemente, la decisión de asumir un efectivo liderazgo regional por parte de Brasil se debate permanentemente en el marco de una tensión “entre una elevada motivación política e incentivos económicos restringidos” (Da Motta Veiga, 2001). El asumir una postura de participación que incluye un compromiso estratégico con la integración subregional, ésta no genera, sin embargo, una adhesión automática a las propuestas de profundización de la unión aduanera ni implica la aceptación de propuestas consideradas capaces de restringir el margen de libertad de los gobiernos (federal y estatales) en las áreas de las políticas de desarrollo.

Sin embargo, mas recientemente y frente al impulso de creación del ALCA, la percepción brasileña ha sufrido algunos cambios significativo. Como señala Da Motta. “Esto se debe principalmente a que la consolidación de las negociaciones del ALCA actualiza entre los brasileños, el temor de que el MERCOSUR se diluya en el proyecto continental, por lo que se muestran menos reacios a discutir en el bloque temas hasta entonces rechazados por Brasil” (ibidem).

En este contexto, en la lógica de la estrategia negociadora brasileña frente al ALCA confluyen dos factores fundamentales. Por un lado, “la hegemonía del paradigma de política exterior caracterizada por la competencia con los Estados Unidos y el objetivo de desarrollar la capacidad industrial nacional como condición indispensable para una actuación mas autónoma del país en el sistema internacional”. Por otro, “el papel protagónico que los sectores mantuvieron en el área de política industrial y de comercio, a pesar de la liberalización ocurrida en los años noventa” (ibidem). Desde esta perspectiva, y contemplando los intereses corporativos en juego en el mismo estado brasileño, de acuerdo con el paradigma dominante en la política exterior brasileña, la competencia con Estados Unidos (principalmente en el continente americano) tiene un lugar destacado, y la creación de condiciones favorables para el desarrollo industrial nacional es el objetivo último de esta estrategia.

Desde esta perspectiva, Brasil evalúa como políticamente deseable el desarrollo del MERCOSUR en función de privilegiar el establecimiento de lazos preferenciales con los demás países de América del Sur, y considerar los acuerdos que no se refieran a este ámbito regional y, en los últimos años, al espacio sudamericano, como iniciativas en principio no compatibles con los objetivos mayores de la política exterior brasileña. Según esta lógica, un acuerdo con Estados Unidos bajo las condiciones actualmente propuestas del ALCA tiende a verse en Brasil como una opción políticamente poco deseable, porque se le identifica con una amenaza para los objetivos últimos de la política exterior brasileña, a saber “el desarrollo de la capacidad industrial como condición indispensable para una actuación mas autónoma del país en el sistema internacional” (Da Motta, 2001).

En este marco, la noción de un liderazgo regional brasileño se asocia asimismo con la consolidación de los aspectos más políticos de MERCOSUR, en torno a la defensa de la democracia y de la integración de los que se pasa a la noción de una zona de paz sudamericana. La combinación del desarrollo del NAFTA, por un lado, y la consolidación del MERCOSUR en la década del noventa, por otro, dan pie a la construcción brasileña de un espacio sudamericano, como garantía frente al ALCA y como base de sustentación para la competencia y, eventualmente, las negociaciones con EEUU. Para la consolidación de este espacio es evidente la necesaria confluencia entre MERCOSUR y el CAN, tanto en función del ALCSA originalmente sugerido como de un espacio sudamericano que no se limite a los aspectos comerciales de la integración, incluyendo los aspectos de seguridad y de democracia. Por otra parte, como señala Mónica Hirst “se asume la idea de que América del Sur podrá ser funcional económicamente para hacer viable el proyecto neodesarrollista brasileño, y políticamente para ampliar la cuota de poder internacional del país” (Hirst 2001).

Un componente adicional importante en esta visión es el papel de los intereses corporativos en el desarrollo de posiciones frente a la integración. En este sentido, es importante notar la identificación de sectores empresariales y sindicales con el proyecto estratégico de industrialización brasileña, en cuyo marco se acepta tácitamente, a pesar de algunas fricciones y tensiones, el desarrollo del MERCOSUR y, eventualmente, de un espacio sudamericano, pero se percibe negativamente, en el marco de la competencia con EEUU, una incorporación al ALCA. En este marco no es casual el decidido apoyo de la CUT brasileña al Foro Social Mundial, o la convocatoria en Brasil de un plebiscito sobre la incorporación al ALCA (La Nación, 2 09 2002, sec. Economía y negocios, p. 1).

En esta percepción brasileña, como señalábamos mas arriba, el componente estratégico de la seguridad regional ocupa un lugar importante, con un énfasis especial en conservar a América del Sur como una zona desmilitarizada, sin presencia permanente de tropas extrarregionales²². En este planteamiento se conjugan, por un lado, la experiencia decantada a través del desarrollo de MERCOSUR de los mecanismos necesarios para limar y superar las rivalidades y tensiones geopolíticas regionales (uno de los principales logros de MERCOSUR en función de las relaciones de Brasil y Argentina fue diluir las hipótesis mutuas de conflicto), y por otro, la evidente preocupación por los efectos de derrame del Plan Colombia, especialmente en la Amazonia, preocupación compartida por Venezuela.

La preocupación venezolana se enmarca en una visión predominantemente política y militar de la inserción regional e internacional de **Venezuela** promovida por el presidente Hugo Chávez, desenfatiando el rol predominante de las relaciones económicas y comerciales, en el marco de una estrategia compleja. Moneta (2002) resume esta estrategia de la siguiente manera "1) procura diversificar sus apoyos externos, poniendo énfasis en aquellas potencias (China, Rusia) y países (Irak, Irán) que mantienen posiciones independientes o contestatarias con EEUU, 2) critica fundamentalmente a la globalización de rasgos neoliberales, pero evita el enfrentamiento directo con Estados Unidos, y 3) respeta los intereses económicos estadounidenses en Venezuela. Simultáneamente procura (en forma heterodoxa) asociar a su país con MERCOSUR y fortalecer el proceso de integración latinoamericano; intenta modificar algunos de los términos de los acuerdos vinculados con el ALCA y dilatar el proceso de esas negociaciones" (Moneta. 2002, 85). En la perspectiva de esta visión estratégica, el proceso de globalización es percibido como un proceso político integral donde los intereses de poder son por lo menos tan importantes como los intereses económicos, implicando una sostenida tendencia hacia la concentración de poder económico en algunos actores transnacionales, y un creciente peligro de exclusión para los sectores mas humildes y numerosos de las sociedad nacionales.

En este marco, probablemente la mayor ambición de Hugo Chávez, desde su perspectiva bolivariana, es contribuir a la unión de América del Sur. En sus encuentros con su homólogo brasileño Fernando Enrique Cardoso, con frecuencia ha afirmado su disposición de integrar a Venezuela al MERCOSUR, independientemente del avance de las negociaciones con la CAN²³. Como señalan Couffignal y van Eeuwen "La integración es para él una necesidad, y un objetivo absolutamente mayor: la construcción de un mundo multipolar y la lucha contra los efectos negativos de la globalización, pasan para él por la integración latinoamericana" (Couffignal y van Eeuwen, 2002, 230), al punto de proponer una integración política, económica y militar.

Desde esta perspectiva, dos temas predilectos aparecen, a nivel regional, como las preocupaciones de Chávez: la crisis colombiana y el proceso de integración hemisférica.

Con respecto a la primera, Chávez ha evidenciado una preocupación manifiesta por los efectos "derrame" que pudiera tener en términos de violencia social, militar o para militar en los países de la región; por la presencia de actores políticos y militares ajenos a la región (fundamentalmente EEUU), y por la posibilidad de que el conflicto se extienda a la Cuenca del Amazonas, el mar Caribe o a cualquier país andino de la zona. En este sentido, la posición de Venezuela frente al **Plan Colombia** ha sido de "oposición positiva", como lo denomina un analista: "El gobierno de Caracas nunca se pronunció contra la iniciativa pero ha hecho todo lo posible para dejar en claro que el eje de su ayuda debía alejarse rápidamente de la tentación militar y policial para centrarse en la ayuda social y en los planes de apoyo y fortalecimiento de la sociedad civil". En esta "oposición positiva" no son descartables, sin embargo, las empatías bolivarianas entre Chávez y las FARC, y las preocupaciones estratégicas evidenciadas por el gobierno y los militares venezolanos frente a las disputas y tensiones fronterizas pendientes con Colombia, mas allá de que este país constituya el segundo socio comercial de Venezuela, después de EEUU.

Por otra parte, en función de la búsqueda de alianzas en los temas regionales, Chávez identificó rápidamente a Brasil como su mejor aliado, y operó en consecuencia buscando puentes de acercamiento sobre la

²² Como señaló en declaraciones recientes en Buenos Aires Aldo Robelo, el Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados del Congreso brasileño « Sería una tragedia tener tropas norteamericanas en forma estable en Sudaamérica » (*Clarín*, 4 de septiembre 2002, pg. 24). En esta misma perspectiva, coinciden las declaraciones de Geraldo Quintao, el Ministro de Defensa de Brasil durante la administración Cardoso, al señalar que « Tenemos que aprovechar que no hay posibilidades de conflicto armado entre los países sudamericanos y asumir una postura de mayor fuerza en cuanto a las intenciones brasileñas de conducir la « concertación sudamericana » en términos defensivos » (ibidem).

²³ Cuando Brasil inició en 1999 negociaciones por su cuenta con los países de la CAN, luego de la crisis generada en el Mercosur por la devaluación del real a principios de 1999, « Venezuela había aprobado esta iniciativa solitaria de Brasil y quería tomar ejemplo » (Couffignal y van Eeuwen, 2002, 230).

base de identificar intereses estratégicos comunes, culminando en el planteamiento de la incorporación individual de Venezuela al MERCOSUR, mas un gesto político que una necesidad económica para Venezuela.

En el marco de esta convergencia de intereses estratégicos comunes, es evidente que, con las salvedades del caso, la estrategia de Caracas con respecto al ALCA esta mas orientada por las premisas políticas y estratégicas que por consideraciones económicas y comerciales, en significativa consonancia con los temas (pero no las posiciones) de la política exterior de EEUU post-septiembre 11.

Conclusión: ¿Sur, ALCA y después...?

La compleja interrelación de factores económicos, políticos y sociales, como así también el entramado complejo de intereses y proyectos nacionales, intereses sectoriales y demandas y aspiraciones sociales, hace extremadamente difícil, particularmente en el marco de la actual turbulencia política y financiera de la región, definir tendencias claras para la evolución de la región en los próximos años.

Sin embargo, algunos elementos se hacen evidentes del análisis anterior.

En primer lugar, y mas allá de la crisis financiera argentina y de la crisis política en Colombia y Venezuela, como situaciones mas destacadas pero no únicas de conflicto y tensión regional, es probable que avance la consolidación de un espacio sudamericano sobre la base del eje CAN-MERCOSUR, siempre y cuando pueda superar los habituales obstáculos retóricos de las iniciativas regionales. Este avance responde eventualmente a consideraciones geoestratégicas importantes por parte de algunos actores regionales como Brasil o Venezuela, en especial en función de la consolidación de una infraestructura de comunicaciones y de las coincidencias en torno a los temas de consolidación y preservación de la democracia y de la seguridad regional, pero fundamentalmente en función de potenciar la capacidad de incidir sobre las negociaciones del ALCA. En este marco, sería interesante determinar si la iniciativa de crear un espacio sudamericano obedece efectivamente a una aspiración y a una dinámica propia de la región (más allá de las declaraciones bolivarianistas) o a una actitud reactiva y defensiva frente a la combinación de negligencia y unilateralismo de la política de EEUU en la región.

En segundo lugar, la aprobación de la "vía rápida" probablemente acelere las acciones estadounidenses tendientes a consolidar los avances de las negociaciones hacia la creación del ALCA, mas allá de las consideraciones regionales sobre sus ventajas o desventajas y en función del fuerte sesgo unilateral de la política norteamericana. En este contexto, es crucial para América del Sur presentar un contrapeso unificado, en principio mellado de por sí por las iniciativas individuales de Chile o las discordancias en el seno del MERCOSUR (entre un Brasil con una estrategia clara y una Argentina sumida en una confusión cuyo desenlace aparece aún como poco previsible) o de la CAN (entre una Venezuela fuertemente imbuida en su política exterior de la retórica bolivariana y la visión mas pragmática, pero no por eso menos angustiada, de una Colombia sumida en un conflicto civil). Las interrogantes, en este contexto, surgen en torno a la efectiva capacidad de los países sudamericanos de presentar un frente común y no la desconcertación (o el desconcierto) habitual.

En tercer lugar, en esta perspectiva, como bien señala Shifter, los resultados de las recientes elecciones brasileñas pueden definir una gama de rumbos, en función del liderazgo de Brasil tanto en la iniciativa sudamericana como en las posiciones de diversos sectores frente al ALCA. Si bien, en esta etapa, existe una coincidencia sobre la continuidad de los lineamientos estratégicos de la política exterior brasileña, existen matices variados entre una aceptación crítica del ALCA sobre la base de un espacio sudamericano consolidado y su rechazo bajo la presión social creciente, tanto en Brasil como en toda la región.

Finalmente, en función de esta última consideración, las situaciones de tensión, polarización y conflictividad social desencadenadas a raíz de la crisis argentina, y las reacciones contra el modelo neoliberal, la globalización y el ALCA, no descartan escenarios socialmente mucho mas conflictivos que los actuales en América del Sur, cuya resolución, mas allá de los deseos individuales, queda sumida en la habitual incertidumbre.

Bibliografía

ALADI (2001) "Impacto del ALCA en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la ALADI con EEUU y Canadá", ALADI/SEC/Estudio 139, 24 de septiembre de 2001.

Beinstein, Jorge (2002) "Le pourquoi d'un économie de pénurie", en Le Monde Diplomatique (Paris), septiembre 2002, p.4.

Couffignal, Georges y Daniel van Eeuwen (2002) "Venezuela: ¿nacimiento de un nuevo régimen o retorno al populismo de antaño?", en Couffignal, Georges (dir.) América Latina. El Inicio del Nuevo Milenio, Buenos Aires: EDUNTREF, pp. 215-238.

Dabene, Olivier (2002) "El MERCOSUR y el ALCA: ¿hacia una convergencia?", en Couffignal, Georges (dir.) América Latina. El Inicio del Nuevo Milenio, Buenos Aires: EDUNTREF, pp. 15-47.

De la Balze, Felipe (2001^a) "El Sur también existe I", en Archivos del Presente (Buenos Aires), año 6, No. 23, pp. 97-111.

De la Balze, Felipe (2001^b) "El Sur también existe II", en Archivos del Presente (Buenos Aires), año 7, No. 26, pp. 135-149.

Fukuyama, Francis (2002) "Un desafío mayor que el comunismo", en La Nación, 7 de septiembre 2002, Sección 9, p. 2.

García Delgado, Daniel (2001) "Integración y neoliberalismo en Argentina: ¿ALCA o MERCOSUR?", en Nueva Sociedad No. 176, noviembre-diciembre 2001, pp. 102-115.

Greenbaum, Alexander (2002) "Breaking the Borders", Financial Times, May 30.

Moneta, Carlos J. (2002) "Integración, política y mercado: MERCOSUR y ALCA", en Couffignal, Georges (dir.) América Latina. El Inicio del Nuevo Milenio, Buenos Aires: EDUNTREF, pp. 83-124.

Oppenheimer, Andrés (2002) "¿Llegó la hora del libre comercio?", La Nación (Buenos Aires), 6 de agosto del 2002, p.3.

Ramírez, Socorro y Andrés Serbin (2001): "Lo hemisférico: ¿a costa de la integración subregional?", en Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001, Caracas: CRIES/INVEP/CIEI/Nueva Sociedad, pp. 33-54.

Reyes, Giovanni (2001) "Escenarios de negociación para el establecimiento del ALCA", en Boletín de Integración del SELA, No. 50, octubre 2001.

Shifter, Michael (2002) "Bush y América Latina", en Archivos del Presente (Buenos Aires), año 7, No. 27, pp. 79-94.

SELA: "Los esquemas de integración en América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional », Octubre 1999.

SELA « Guía de la integración de América Latina y el Caribe », SP/Di No. 5-01, mayo 2001.

SELA "El Consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad y desarrollo: elementos para el análisis de la viabilidad de sus propuestas", SP/Di N° 17 – 02, agosto de 2002.

Serbin, Andrés (2001) "Globalofóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil emergente", en Nueva Sociedad (Caracas) No. 176, noviembre-diciembre 2001.

The Economist (2002) "Present at the Creation. A survey of America's world role", The Economist (London), June 29th. 2002.

Tokatlian, Juan (2001) “La desconcertación sudamericana”, en Nueva Sociedad (Caracas) No. 176, noviembre-diciembre 2001, pp. 125-132.

Toro Guerreo, Luis A. (2001) “Potenciales efectos de un área de libre comercio entre la CAN y MERCOSUR”, en Behar, Jaime; Rita Giacalone y Noemí Mellado (eds.) Integración regional de América Latina. Procesos y actores, Estocolmo: Instituto de Estudios Latinoamericanos, pp. 51-68.

Vacchino, Juan Mario “¿Son democráticos los procesos de integración en América Latina?”, *Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de la Asociación Latinoamericana de Estudiantes y Graduados de Ciencias Políticas y Carreras Afines, Capítulo Venezuela, Universidad Central de Venezuela., Caracas, mayo de 2002.*)

Vacchino, Juan Mario “Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización” en Capítulos del SELA N° 60 25 Años del SELA: un balance. (Septiembre – Diciembre 2000).

Vacchino, Juan Mario “La Cumbre Suramericana y el desarrollo de una utopía”, Capítulos del SELA, No.61, 2001.